

Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Matern, Antje (Ed.); Löwis, Sabine von (Ed.); Bruns, Antje (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Matern, A., Löwis, S. v., & Bruns, A. (Hrsg.). (2010). *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (Arbeitsmaterial, 353). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284461>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung

Antje Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

ARL

Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung



GEDRUCKT AUF MIT DEM EU-UMWELTZEICHEN VERSEHENEM PAPIER

AM Nr. 353

ISBN: 978-3-88838-353-3

ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2010

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Satz und Layout: C. Moghaddesi, G. Rojahn, O. Rose

Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. (0 18 05) 7 08-7 09

Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de

Internet: www.ARL-net.de



Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung

12. Junges Forum der ARL

10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Antje Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

Mit freundlicher Unterstützung durch:



Förderkreis für Raum-
und Umweltforschung e.V.



HafenCity Universität
Hamburg

Autorinnen und Autoren

- Bieker, Susanne*, Dr.-Ing., Institut WAR, Technische Universität Darmstadt
- Bruns, Antje*, Dipl.-Geogr., Institut für Geographie und ihre Didaktik, Universität Flensburg
- Buchholz, Frank*, Dipl.-Ing., Institut WAR, Technische Universität Darmstadt
- Daschkeit, Achim*, PD Dr., Umweltbundesamt Dessau
- Deppisch, Sonja*, Dr.-Ing., Fachgebiet Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität Hamburg
- Faludi, Andreas*, Prof. Dr. Dr. h.c., Technische Universität Delft, Niederlande
- Fischer-Krapohl, Ivonne*, Dipl.-Ing., Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund
- Franck, Enke*, Dipl.-Geogr., Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Frommer, Birte*, Dipl.-Geogr., Institut WAR, Technische Universität Darmstadt
- Growe, Anna*, Dipl.-Ing., Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund
- Jacob, Patricia*, Dipl.-Ing., Fachgebiet Ökonomie des Planens und des Bauens, Bergische Universität Wuppertal
- Kemper, Tobias*, Dipl.-Ing., Institut WAR, Technische Universität Darmstadt
- von Löwis, Sabine*, Dipl.-Geogr., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg
- Matern, Antje*, Dipl.-Geogr., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg
- Othengrafen, Frank*, Dipl.-Ing., Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg
- Preisling, Tobias*, Dipl.-Ing., Department Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg
- Riechel, Robert*, Dipl.-Ing., Institut WAR, Technische Universität Darmstadt
- Schaerffer, Mareike*, Dipl.-Umweltwiss., Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität Hamburg
- Scheffler, Nils*, Dipl.-Ing., Urban Expert, Berlin
- Schmidt, Gabriele*, Dipl.-Pol., Georg-Simmel-Zentrum für Metropolenforschung, Humboldt-Universität zu Berlin
- Sobiech, Cilli*, Dipl.-Geogr., Institut für Küstenforschung, GKSS Forschungszentrum Geesthacht
- Thurmann, Torsten*, Dipl.-Ing., Lehrstuhl Stadt- und Regionalentwicklung, Brandenburgische Technische Universität Cottbus
- Torns, Fabian*, Dipl.-Ing., Regionalverband Südlicher Oberrhein, Freiburg

Wiezorek, Elena, Dipl.-Ing., Dresden Leibniz Graduate School, c/o Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Zimmermann, Thomas, Dipl.-Ing., Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität Hamburg

Aus dem alleinigen Grund der besseren Lesbarkeit der Beiträge wird in diesem Band überwiegend die männliche Form verwendet. Frauen und Männer sind dabei immer gleichermaßen gemeint und angesprochen.

*Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge
liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

Betreuung im Sekretariat der ARL:
Dr. Andreas Klee (E-Mail: klea@ARL-net.de)

INHALT

Vorwort		VIII
<i>Antje Matern</i>	Integration – ein Blick auf neue Herausforderungen für ein raumplanerisches Grundprinzip	1
<i>Andreas Faludi</i>	European Spatial Planning: Past, Present and Future	9
<i>Achim Daschkeit</i>	Anpassung an den Klimawandel – Integration durch Raumplanung?	27
Teil 1: Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier		
<i>Patricia Jacob, Sabine von Löwis</i>	Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier – Einführung	35
<i>Ivonne Fischer-Krapohl</i>	Migrantenökonomie in der Stadt – Räumliche Verteilung, Potenziale und Good-Practice zur kommunalen Förderung	43
Teil 2: Integrationsstrategien der Regionen und europäische Kohäsion		
<i>Sonja Deppisch, Antje Matern, Frank Othengrafen</i>	Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene	58
<i>Fabian Torns</i>	Territorialer Zusammenhalt – Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes Oberrhein	67
<i>Torsten Thurmann</i>	Potenziale und Grenzen regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration	77
Teil 3: Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung		
<i>Antje Bruns, Mareike Schaerffer</i>	Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung – Das Handlungsfeld Klimawandel	86
<i>Frank Buchholz, Tobias Kemper, Robert Riechel</i>	Strategische Planung in naturräumlich definierten Handlungsräumen – Anpassung an den Klimawandel in der Region Starkenburg	91
<i>Enke Franck</i>	Klimaanpassung in der räumlichen Planung in Niedersachsen – Das Forschungsprojekt KLIFF-IMPLAN	101

<i>Cilli Sobiech</i>	Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren	110
----------------------	--	-----

Teil 4: Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

<i>Anna Growe, Thomas Zimmermann</i>	Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?	122
<i>Gabriele Schmidt</i>	Hoffnungsträger Zivilgesellschaft? Stellenwert zivil- gesellschaftlicher Partizipation im New Deal for Communities in England	126
<i>Elena Wiezorek</i>	Zwischen Traum und Wirklichkeit – Theoretische Reflexionen über die kollektive Integration von Immobilieeigentümern in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften	139
<i>Nils Scheffler</i>	Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Bananen- kellers – Eine Kombination aus Bottom-up- und Top- down-Ansatz	151
<i>Tobias Preising, Thomas Zimmermann, Antje Bruns</i>	Stadt, Land Me(e/h)r – ein Mosaik der Integration?	160

Anhang

Programm des Jungen Forums in Hamburg	167
Teilnehmerliste des Jungen Forums in Hamburg	172

Kurzfassungen/Abstracts	178
--------------------------------	-----

Vorwort

Integration und der Herstellung von räumlichen, politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Einheiten kommt innerhalb der Stadt- und Regionalplanung eine immer größer werdende Bedeutung zu. Dabei ist aber nicht klar, welche Einheit hergestellt werden soll, wie sich der Prozess des Aufbaus von Zusammenhalt planerisch gestalten lässt und welche Auswirkungen diese Prozesse auf die räumliche und kulturelle Vielfalt haben. Fördert nicht gerade die Auseinandersetzung mit dem Anderen, mit verschiedenen Sichtweisen und Ideen die Diversität, die Neuerungen und Innovationen erzeugt? Benötigen beispielsweise Metropolen nicht ein Hinterland, das die metropolitanen Dienste nutzt und selbst ökologische Ausgleichs- und Erholungsräume bietet?

Doch Vielfalt und Abspaltung führen auch zu Fremdheit und Ausgrenzung – zu sozialer Ausgrenzung von ethnischen Minderheiten oder sozial Schwachen ebenso wie zu wirtschaftlicher Abkopplung oder politischer Ausgrenzung von Räumen. Wie gelingt beispielsweise der Balanceakt zwischen Integration unterschiedlicher, ethnischer, sozialer, politischer und religiöser Gruppen in die Stadtgesellschaft und der Erhaltung der Vielfalt des städtischen Lebens, die doch gerade die Anziehungskraft von Städten ausmacht? Wie lassen sich Raumnutzungskonflikte minimieren und zivilgesellschaftliche Initiativen für Planungsprozesse produktiv nutzen, wie lässt sich das Gemeinwohl auch ohne eine restriktive Ordnungsplanung wahren?

Das Junge Forum der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) griff mit seiner Tagung „Integration – Stadt, Land, Me(e/h)r“ vom 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg dieses hochaktuelle Thema auf. Ziel der Tagung waren Reflexionen und mögliche Antworten auf aktuelle Fragestellungen zum Thema Integration von der Ebene des Stadtteils bis hin zur Europäischen Union sowie von normativen Zielen bis hin zu internetbasierten Planungsformen. Über 60 Mitglieder des Jungen Forums sind der Einladung nach Hamburg gefolgt und erlebten drei hochinteressante Tage.

An dieser Stelle ist dem großen Engagement der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Hamburg ebenso zu danken wie dem Organisationsteam, bestehend aus Antje Bruns, Antje Matern, Sabine von Löwis, Thomas Zimmermann, Mareike Schaerffer, Tobias Preising, Patricia Jacob und anderen. Ihnen gilt ein herzliches Dankeschön für ihre Arbeit bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Veranstaltung.

Ein besonderer Dank gilt auch den Sponsoren, ohne deren Unterstützung die Aktivitäten des Jungen Forums nicht in dieser Art und Weise durchgeführt werden können. 2009 wurde das Treffen vom Förderkreis für Raum- und Umweltforschung e. V. (FRU), Hannover, sowie von der HafenCity Universität Hamburg unterstützt.

*Andreas Klee
Akademie für Raumforschung und Landesplanung*

Antje Matern

Integration – ein Blick auf neue Herausforderungen für ein raumplanerisches Grundprinzip

Integration – Stadt-Land-Me(e/h)r: was für ein großer Begriff und was für eine breite Themenpalette für eine kurze Tagung! Denn der Begriff hat viele Gesichter und weckt sehr unterschiedliche Assoziationen. Google verzeichnet 122 Mio. Einträge unter dem Stichwort Integration. Und der Untertitel „Stadt-Land-Me(e/h)r“ schränkt das Themenfeld nicht sonderlich ein. So kann und will dieser Band keine umfassende Analyse der gegenwärtigen Strategien und Konzepte zur Integration, ihrer Anwendungsfelder und Herausforderungen in der räumlichen Planung liefern. Vielmehr fügen sich die Themen in ihrer Vielfalt und mit sehr unterschiedlichen Facetten wie bunte Steine zusammen und können – entsprechend des spezifischen Erkenntnisinteresses und Erfahrungshintergrundes – bei jedem Teilnehmer und Leser ein eigenes Mosaik der Integration entstehen lassen.

Wenngleich eine Definition von Integration schwer fällt, erfolgt hier eine erste Einordnung: In der räumlichen Planung wird unter Integration vor allem die Herstellung eines Ganzen hinsichtlich räumlicher, politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Einheiten verstanden. Integration ist ein planerisches Kernthema, angefangen mit der Integration von unterschiedlichen Argumenten und Sichtweisen in den planerischen Entscheidungs- und Abwägungsprozess, über die Einbindung der Interessen unterschiedlicher Akteure und Sektoralpolitiken in die Planaufstellung bis hin zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen. Die Raumplanung sieht sich in der Rolle des Moderators und Vermittlers auf dem Spielfeld unterschiedlicher Ideen, Interessen und Ebenen.

Der Begriff bezeichnet aber auch den Vorgang, in dem Elemente und Interessen verschmolzen werden und einen inneren Zusammenhalt aufbauen. Aber welche Einheit soll eigentlich hergestellt werden und wie lässt sich der Prozess eines Aufbaus von Zusammenhalt planerisch gestalten? Wann ist eine Einheit erreicht und an welchen Kriterien misst man diese? Fördert die Auseinandersetzung mit dem Anderen, mit verschiedenen Sichtweisen und Ideen nicht erst die Vielfalt, die Neuerungen und Innovationen erzeugt? Benötigen nicht beispielsweise Metropolen ein Hinterland, das die metropolitänen Dienste nutzt und selbst ökologische Ausgleichs- und Erholungsräume bietet?

Vielfalt und Abspaltung können auch zu Fremdheit und Ausgrenzung führen, d. h. zu sozialer Ausgrenzung ethnischer Minderheiten oder sozial benachteiligter Gruppen sowie zur wirtschaftlichen Abkopplung oder politischen Ausgrenzung von Teilräumen. Aber wie kann beispielsweise der Balanceakt zwischen der Integration unterschiedlicher ethnischer, sozialer, politischer und religiöser Gruppen in die Stadtgesellschaft einerseits und der Erhaltung der Vielfalt des städtischen Lebens, die andererseits gerade die Anziehungskraft von Städten ausmacht, gelingen? Wie lassen sich Raumnutzungskonflikte minimieren und zivilgesellschaftliche Initiativen für Planungsprozesse produktiv nutzen und das Gemeinwohl auch ohne eine restriktive Ordnungsplanung wahren? Die Zielsetzungen von Integration berühren unterschiedliche Aspekte von Planung, von denen drei wichtige Anliegen herausgegriffen werden.

Integration als Teilhabe an ökonomischen und kulturellen Gütern / sozialer Zusammenhalt

Integration auf sozialer Ebene zielt darauf ab, eine Selbstverwirklichung und Teilhabe in sozialer und ökonomischer Hinsicht für alle Mitglieder der Gesellschaft zu ermöglichen (BMAS 2008: I). Eine elementare Basis für das Bekämpfen von sozialer Ausgrenzung ist es, materielle Grundbedürfnisse zu sichern, z.B. im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung oder Pflegebedürftigkeit. Dabei müssen Strategien zum Abbau sozialer Ausgrenzung und Armut eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge (insbesondere über Generationen hinweg) vermeiden, um die angestrebte Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit erreichen zu können (BMAS 2008: I). So können Betreuungs- und Bildungsangebote eine wesentliche Option für den Einstieg in gesellschaftliche Teilhabe und in die ökonomischen Märkte ermöglichen. Dadurch wird eine sozial gerechte Politik schnell zu einem Aspekt räumlicher Planung, denn sie findet nicht nur durch individuenbezogene Angebote statt, sondern in Bildungs- und infrastrukturpolitischen Maßnahmen und Strategien auf Quartiers- oder Stadtebene. Diese Strategien werden durch Stadtplanung mitgestaltet und bestimmen die lokalspezifischen Rahmenbedingungen für den Prozess der Integration: „Man weiß, dass sich Armut, Homosexualität oder Kindheit (...) anders anfühlen, je nachdem, in welcher Stadt man sie erlebt. Lebenschancen hängen also von Städten ab“ (Löw 2008: 18).

Die Diskussion um Integration, Unterschicht und Exklusion konzentriert sich gegenwärtig wieder stark auf die Situation in Großstädten. In ihnen entsteht ein konfliktreiches Nebeneinander von Wohlstand und Armut, von großbürgerlichen Wohnvierteln und Sozialwohnungsbau, von Karrieren in neuen Dienstleistungsberufen und sozialer Verdrängung durch Deindustrialisierung – die nicht mehr bloße Randerscheinung sind, sondern in denen sich „die neue Qualität der Arbeitslosigkeit und Armut in Deutschland heute“ festschreibt (Kronauer/Vogel 2001: 49). Aber sind Großstädte deshalb nun integrierende oder „ausgrenzende Orte“ und inwiefern fügen sie den Problemen der fehlenden gesellschaftlichen Teilhabe, Armut und Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt eine eigene sozialräumliche Dimension hinzu?

Die Betrachtung der sozialräumlichen Interaktionsmuster von sozial Schwachen betont die Bedeutung des Quartiers als planerischen Handlungsraum. Denn bei der Bewältigung ihres Alltags sind Arme und Erwerbslose stärker auf das Quartier angewiesen als finanziell gut Gestellte. Die Ausstattung des Quartiers mit unterstützenden Netzwerken und institutionellen Angeboten (Bildung, Betreuung, Freizeitgestaltung) ist folglich eine wesentliche Determinante und Ressource zur Integration unterschiedlicher sozialer Gruppen in die Stadtgesellschaft. Das Quartier kann Schutzraum bzw. Rückzugsort sein, in dem man sich unter gleich situierten Personen aufgehoben fühlt und Interventionen von außen (Institutionen, Ämter) kritisch beobachtet. Das Quartier wirkt aber auch als stigmatisierender Ort der Armut, von dem sich andere Bewohner der Stadt distanzieren und abgrenzen wollen.

Integration kann (im Verständnis des Quartiers als Ressourcenraum) ein Bereitstellen von Angeboten und Infrastrukturen im Quartier bedeuten. Dies muss nicht allein Infrastrukturpolitik bedeuten, sondern kann auch in Form von Nutzungsmischung zur Herausbildung von informellen, quartiersgestützten Ökonomien und regelmäßigen Sozialkontakten erfolgen, die Nischen für alternative Überlebensstrategien ermöglichen. Zugleich bedeutet Integration jedoch auch das Respektieren von Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung, das z.B. durch Gentrifizierungsprozesse vielerorts infrage gestellt wird und derzeit beispielsweise sehr aktuell in den öffentlichen Debatten auftaucht und sich z. T. in gewaltsamen Konflikten vor Ort entlädt.

Neben der Integration von unterschiedlichen wirtschaftsstarken Akteuren und sozialen Gruppen haben Städte als traditionelle Orte der Zuwanderung besondere migrationsbedingte Integrationsaufgaben zu bewältigen, die in diesem Band und insbesondere in der Arbeitsgruppe „Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier“ im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Auf diese Aspekte wird nachfolgend stärker eingegangen.

Integration bedeutet Ausgleich und Verteilungsgerechtigkeit

Integration setzt eine gerechte Verteilung von begrenzten Ressourcen voraus. Integration in der Raumentwicklung und Regionalpolitik bedeutet deshalb den Ausgleich von Interessen und Ansprüchen von Akteuren bezogen auf die Ressourcen Raum, Kapital und Infrastruktur – sowohl im Stadtquartier als auch zwischen den Regionen. Ohne einen regionalen Ausgleich können das Auseinanderdriften von Entwicklungen unterschiedlicher Teilräume und die Gefahr der Herausbildung von Gewinner- und Verliererräumen kaum gesteuert werden. Denn die einzelnen Teilräume haben unterschiedliche Entwicklungsvoraussetzungen und stehen in Abhängigkeit zueinander. Ungewollte Konsequenzen einer Polarisierung in der Raumentwicklung liegen in der Abkopplung von Teilräumen, die zu Abwanderung, wirtschaftlichem Abschwung und sinkender Versorgung führen und die Lebensqualität sowie Chancen der Teilräume und der betroffenen Akteure langfristig negativ beeinflussen. Das Integrationsprinzip ist deshalb durch die Grundsätze der Chancengleichheit und der gleichwertigen Lebensverhältnisse (§ 1 ROG) gesetzlich verankert. Auf europäischer Ebene wird in der Konvergenz (als Aufholprozess der armen Regionen) ein wesentlicher Beitrag zur Friedenssicherung gesehen, der durch die EU-Strukturpolitik stark gefördert wird (Schön 2006: 385).

Der planerische Ausgleich wird angestrebt, indem sowohl Regeln für Investitionen und Förderschwerpunkte (als Regelgerechtigkeit) festgelegt als auch Ergebnisse der Intervention mit den definierten Zielvorstellungen und Leitbildern (Ergebnisgerechtigkeit) überprüft werden. In der konkreten Umsetzung bieten beide Steuerungsformen Anlass zur Diskussion. So wird einerseits diskutiert, was Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unter den jeweiligen gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen bedeutet¹. Daran angekoppelt sind die Fragen, welche Dimensionen der Lebensqualität miteinander verglichen und welche Kriterien zum Messen von Unterschieden herangezogen werden. Eine dritte Frage ist, wie diese Kriterien hinsichtlich ihrer Bedeutsamkeit für die Ordnung der Raumanprüche bewertet werden können.

Hinsichtlich der Regelgerechtigkeit wird die Debatte um theoretische Konzepte und ihre planerische Implementation geführt. Insbesondere wird hinterfragt, wie die gesetzlich verankerte Gleichwertigkeit und deren operationalisierte Ziele erreicht werden können. Die klassischen Diskussionen lassen sich in Konvergenztheorien und Polarisierungstheorien unterscheiden. Die Debatten um eine Disparitäten ausgleichende Intervention beziehen sich entsprechend der unterschiedlichen Theorieansätze auf die Rolle und Wirksamkeit von Wachstumspolen, Infrastrukturgroßprojekten sowie endogenen Entwicklungspotenzialen oder die Steuerbarkeit von Cluster- und Milieubildung (vgl. Sternberg 2001; Maier/Tödtling 1996). Diese planungstheoretischen Diskurse, planungspraktischen Reaktionen in Form neuer Konzepte und Strategien sowie das Wechselspiel von Raumplanung und Regionalentwicklung sind Inhalte der Arbeitsgruppe

¹ Die neuere Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erhielt mit der Rede von Bundespräsident Köhler 2004 einen Impuls, indem er unterstellte, dass eine Einebnung der Unterschiede in den Lebensverhältnissen die Zementierung des Subventionsstaates bedeuten würde.

„Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien der Regionen und europäische Kohäsion“ und des Beitrages von Andreas Faludi.

Integration heißt Partizipation und Chancengerechtigkeit

Eine weitere wichtige Einflussgröße auf den Zusammenhalt in der Gesellschaft ist die Teilhabe an Willens- und Entscheidungsbildungsprozessen. Partizipation ist u. a. politische Mitwirkung und soziale Teilhabe an materiellen und kulturellen Gütern (Nuscheler 1991: 217). Sie ist die Grundlage für eine unabhängige, selbstbestimmte und endogene Entwicklung durch die betroffenen Akteure.

Partizipation kann zur Entstehung von sozialem Kapital und Vertrauen beitragen, das zur Herausbildung eines ‚Wir-Gefühls‘, z. B. im Stadtteil oder in der Region, führt. Dies stellt eine wichtige Voraussetzung für die Regionsbildung und die Leistungsfähigkeit von Räumen dar, da der Erfolg von Räumen oder Regionen sowohl stark von den Fähigkeiten, Qualifikationen und Erfahrungen der Akteure abhängt, als auch von der Lernfähigkeit und Fähigkeit zur Selbstreflexion ihres regionalen Milieus (Healey 2003; Fürst 2006).

Aufgabe der räumlichen Planung im Anspruch der ganzheitlichen Planung ist es, sicherzustellen, dass die wichtigen Akteure und Interessen in der Willensbildung und Entscheidungsfindung integriert werden und sich wiederfinden. Es stellen sich jedoch methodische Fragen, mit welchen Beteiligungsformen oder welchem Medium die Akteure integriert werden können und wie sichergestellt wird, dass sie sich in ihren unterschiedlichen Handlungslogiken und Fachsprachen verständigen können. Diese Herausforderung ist beispielsweise aus der Koordination von Sektoralpolitiken gut bekannt und wird mit der Einbindung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren verschiedener Habitus und Subsysteme noch komplexer. Welche neuen Ansätze es gibt, sich dieser Herausforderung zu stellen und zeitgemäße Antworten zu finden, zeigen insbesondere die Beispiele der Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen“. Und auch die Arbeitsgruppe „das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung“ beschäftigt sich mit partizipativen und kooperativen Verfahren im Bereich der Wasser- und Klimapolitik.

Eine Herausforderung der Planer als Prozesskoordinatoren ist, grundlegende Informationen bereitzustellen und aufzubereiten. Planung resultiert u. a. aus der Aufgabe der Sicherung des Schutzes von Menschen und Gütern. Die Diskussionen um Klimaschutz und -anpassung zeigen, dass die Grenzziehung zwischen elementarer Sicherung von Mindeststandards und eines Status quo sowie ausgestaltbarem und akzeptiertem (Rest-) Risiko oft schwer zu definieren ist. Eine besondere Schwierigkeit besteht im Umgang mit Unsicherheit, die im dominierenden linearen Planungsverständnis nicht adäquat berücksichtigt wird. Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe „das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung“ und der Beitrag von Achim Daschkeit verdeutlichen dies.

Integration als Herausforderung der Raumplanung – Antworten des Jungen Forums

Bei der Tagung des Jungen Forums 2009 in Hamburg wurden Antworten auf aktuelle Fragestellungen zum Thema Integration gesucht. Analytische Fragestellungen wurden ebenso diskutiert wie normative Zielsetzungen, planerische Strategien und Instrumente sowie unterschiedliche räumliche Ebenen (von der Stadtteilebene bis zur europäischen Integration). Der vorliegende Band gibt die Tagungsbeiträge wieder. Die Gliederung des Bandes behält die Struktur der Tagung bei und stellt den Beiträgen der einzelnen Arbeitsgruppen die einführenden Vorträge des Plenums voran.

Plenumsvorträge

Einen umfassenden Überblick über die EU-Politik des territorialen Zusammenhalts in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft liefert der erste Beitrag von *Andreas Faludi*. Er weist auf die schwierige Definition der Begrifflichkeiten hin, da diese abhängig von den Akteuren und ihren Kontexten variieren. In den Diskursen lassen sich zudem Kompetenz- und Machtfragen zwischen Nationalstaaten sowie den Staaten und der Europäischen Kommission gut nachvollziehen. Die Aushandlung der Kompetenzen der Raumplanung (bezogen auf die Flächennutzung und als strategische Planung) zieht sich durch die gesamte Geschichte der Europäischen Gemeinschaften. Der Beitrag von Andreas Faludi unterstreicht dies mit der Darstellung der Entwicklungsgeschichte der territorialen Kohäsion – von den Verträgen von Rom und der Einführung der Regionalpolitik über die ‚Windstille‘ in den 1960er Jahren, die Charta von Torremolinos und dem Vorreiter des Europäischen Raumentwicklungskonzepts bis hin zum Europäischen Raumentwicklungskonzept und dem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen und es wird weiter nach einer dynamischen ‚Europäischen Governance‘ gefragt, die die territoriale Kohäsion als Teil der Regional- und Strukturpolitik integriert und der Raumplanung einen wichtigen Stellenwert zuordnet. Doch dazu – so die These – ist es notwendig die nationalstaatliche Zwangsjacke abzulegen und zu einer ‚sanften Planung für sanfte Räume‘ zu gelangen. Erste Ansätze für neue Strategien mit hoher Innovationskraft zeigt der Ostseeraum, für den im Rahmen eines Modellprojektes eine integrale Strategie erarbeitet und die Belange der Bereiche Umwelt, Verkehr und Raumentwicklung zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den beteiligten Regionen abgestimmt werden.

Der darauffolgende Beitrag von *Achim Daschkeit* konzentriert sich auf die Frage, welche Folgen der Klimawandel für die Raumplanung haben wird. Im Mittelpunkt des Beitrags steht die These, dass die Unsicherheit über mögliche klimatische Veränderungen und deren Auswirkungen auf unsere natürliche und gebaute Umwelt ein zentrales Problem im Umgang mit dem Klimawandel darstellt. So lässt sich diese Eingangsfrage – was uns mit dem Klimawandel erwartet – nicht beantworten, wenngleich an verschiedenen Forschungseinrichtungen mit unterschiedlichen Modellen Szenarien und Prognosen für die nächsten 100 Jahre gerechnet werden. Eine andere, raumplanungsbezogene Herausforderung ist die Vernetzung und Aktivierung der regionalen Akteure. Handlungsräume der Klimaanpassung decken sich selten mit den bestehenden administrativen Strukturen. So benötigen die neuen Aufgaben adäquate Governancestrukturen, die Akteure der Kommunen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren verbinden und nationale Aktionspläne, wie die Deutsche Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (Bundesregierung 2008), auf regionaler Ebene implementieren. Zugleich helfen die regionalen Willensbildungsprozesse die schwierige Wertediskussion voranzutreiben. Denn nur in einem diskursiven Verfahren und gesellschaftlichen Aushandlungsprozess kann der Wert von Gütern und ökologischen Qualitäten neu definiert werden, die letztlich die planerische Intervention und Maßnahmen beeinflussen.

Arbeitsgruppe 1 – Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier

Der Begriff Integration wird in der gesellschaftlichen Debatte schnell mit dem Thema Zuwanderung assoziiert – Bundeskanzlerin Merkel hat nationale Integrationsgipfel ins Leben gerufen und 2007 einen Integrationsplan als gemeinsame Basis für Bund, Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft aufgelegt. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat ein Ministerium geschaffen, das Integration im Namen trägt. Die Integrationspolitik hat zum Ziel, Menschen unabhängig von ihrer ethnischen, kulturellen oder religiösen Herkunft gleiche Chancen der Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens

(Bildung, Arbeit, Politik, Kultur etc.) zu verschaffen, Andersartigkeit zu respektieren und ein konfliktarmes Zusammenleben zu ermöglichen.

Ivonne Fischer-Krapohl beschreibt in ihrem Beitrag, wie sich selbstständiges Wirtschaften von Migranten in der Stadt ausprägt und welche Chancen die Migrantenökonomie für die Stadtentwicklung und für die Migranten selbst bietet. Analysiert wird am Beispiel Dortmund die breite Palette von Branchen und Stadtquartieren, wo Unternehmer mit Migrationshintergrund tätig sind, und welche volkswirtschaftliche Leistung sie erbringen.

Neben der Integration von Migranten in die Stadtgesellschaft über wirtschaftliche Teilhabe geht es um zivilgesellschaftliches Engagement im Quartier und kommunale Strategien, um die Neueinwanderung zu beeinflussen. Der einführende Text von *Patricia Jacob* und *Sabine von Löwis* fasst die Diskussionen und das Impulsreferat zu Ehrenamt und dem Hamburger Welcome Center zusammen.

Arbeitsgruppe 2 – Integrationsstrategien der Regionen und europäische Kohäsion

Diese Arbeitsgruppe setzt sich mit der räumlichen Integration auf regionaler und europäischer Ebene auseinander. Dabei werden sowohl aktuelle Tendenzen in der Raumentwicklung ins Blickfeld genommen als auch die Integrationsstrategien vorgestellt, die einen Einfluss auf die Zentrum-Peripherie-Beziehungen und den Ausgleich von regionalen Disparitäten haben.

In einem ersten Block standen Fragen der territorialen Kohäsion auf europäischer Ebene im Mittelpunkt der Betrachtungen. *Fabian Torns* stellte die Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums Oberrhein zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts vor. Für die Akteure des Oberrheins kann dies vor allem durch einen höheren Stellenwert der Raumplanung, die Stärkung der regionalen Ebene und die Förderung von Grenzregionen erfolgen.

Der zweite Block innerhalb dieser Themenstellung konzentrierte sich auf die Stadt-Land-Beziehungen und die Rolle von regionalen Entwicklungsagenturen. *Andreas Obersteg* stellte das Konzept der überregionalen Partnerschaften vor, das als Modellvorhaben der Raumordnung derzeit in sechs Räumen in Deutschland erprobt wird². Im Mittelpunkt standen die Strategien des MORO Nord, das durch 13 thematisch unterschiedliche Teilprojekte die Zusammenarbeit zwischen Teilräumen Hamburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins stärken will. *Torsten Thurmman* stellte seine Untersuchung zu Regionalen Entwicklungsagenturen und ihrer Rolle für Prozesse der räumlichen Integration vor. Dazu analysiert er, welche Typen von Entwicklungsagenturen es gibt und welche Aufgaben sie übernehmen sowie welche ihrer regionalpolitischen Strategien den Abbau von Disparitäten innerhalb der Regionen sowie zwischen den Regionen unterstützen.

Arbeitsgruppe 3 – Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung

Integration im Bereich der raumbezogenen Umweltplanung scheint dringend geboten, sollen die Umweltprobleme gelöst und die Raumnutzungskonflikte minimiert werden. Folgt man der europäischen Umweltpolitik, so soll ein integriertes Management in neuen Planungs- und Handlungsräumen (z. B. in Küstenregionen oder Flussgebieten) erfolgen. Kommunikation und Partizipation sind Schlüsselprinzipien dieser neuen gemein-

² Dieser Beitrag ist nicht in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

schaftsrechtlichen Ansätze und diese werden als Prozessfaktoren in dieser Arbeitsgruppe diskutiert.

Der Beitrag von *Cilli Sobiech* fordert mit Blick auf die Risiken von Naturgefahren eine bessere Präventionskultur in der EU. Dabei wird insgesamt das Fehlen eines übergreifenden und integrativen Ansatzes der Prävention bemängelt, da viele Strategieansätze sektoral ausgerichtet sind. Eine stärkere horizontale und vertikale Koordination benötigt – so die These der Autorin – jedoch einen Mentalitätswechsel und eine neue Präventionskultur in den Mitgliedstaaten. Auch das Forschungsvorhaben KLARA-Net, dessen Ergebnisse von *Frank Buchholz*, *Tobias Kemper* und *Robert Riechel* vorgestellt werden, widmet sich der integrierten Aufgabenbewältigung bei der Klimaadaptation. Ziel ist die Erarbeitung eines Handlungskonzepts für die Region Starkenburg zur Anpassung an den Klimawandel, das als freiwillige Zusammenarbeit von den regionalen Akteuren getragen wird und unterschiedliche Politikfelder anspricht. *Enke Franck* beschäftigt sich mit dem Klimawandel aus konzeptioneller Sicht. Vorgestellt wird der Forschungsverbund „Klimafolgenforschung – Szenarien für die Klimaanpassung“ (KLIFF), der für Niedersachsen die Forschungsaktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene zusammenführen soll. *Susanne Bieker* und *Birte Frommer* diskutieren die Herausforderungen der Bestandssanierung der Infrastruktursysteme in Deutschland³. Durch den demographischen Wandel und die Auswirkungen des Klimawandels haben sich die Rahmenbedingungen für die Siedlungswasserwirtschaft verändert, die nach flexibleren, semizentralen und lokal spezifischen Lösungen verlangen.

Arbeitsgruppe 4 – Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

Schlüsselprinzipien der Partizipation und die Rolle von Staat und Zivilgesellschaft sowie Ansatzmöglichkeiten der Integration von zivilgesellschaftlichen Raumansprüchen stehen im Fokus dieser Arbeitsgruppe. Neben einer theoriegeleiteten Diskussion über Planungsansätze werden Erfahrungen aus der Planungspraxis vorgestellt, in denen mit innovativen Beteiligungs- und Integrationsansätzen Planungsprozesse weiterentwickelt wurden.

Eine verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse wird durch rechtlich verankerte Instrumentarien in der Fachplanung und im Städtebaurecht gefördert. Im Vortrag von *Cathrin Zengerling* wurden diese Rechtssetzungen kritisch reflektiert und herausgearbeitet und mit den Anforderungen der Praxis, hier anhand von Business Improvement Districts, gespiegelt⁴. Die Integration von privaten Eigentümern in Stadtumbauprozesse diskutiert auch der Beitrag von *Elena Wiezorek*. Da es in traditionellen Verfahren häufig noch nicht gelingt, ein bürgerschaftlich getragenes Quartiersmanagement zu etablieren, werden Besonderheiten von Eigentümerstandortgemeinschaften und die Erwartungen der privaten wie öffentlichen Akteure an die Kooperation in den Fokus genommen.

Anhand eines Planungsprozesses zur Revitalisierung einer Brachfläche diskutiert *Nils Scheffler* die Grenzen und Sinnhaftigkeit von Beteiligungsverfahren. Der dargestellte Planungsprozess verbindet Elemente des Bottom-up-Ansatzes, um Wünsche und Ideen potenzieller Nutzer einzubinden, und Top-down-Ansätze in Form eines städtebaulichen Wettbewerbes in einem finanziell relativ wenig aufwendigen Verfahren. Der Beitrag von *Gabriele Schmidt* konzentriert sich auf den Stellenwert lokaler Partnerschaften in

³ Dieser Beitrag ist nicht in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

⁴ Dieser Beitrag ist nicht in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

der Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere. Dazu werden erprobte Strategieansätze aus Großbritannien kritisch analysiert und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit im Rahmen des Programms der Sozialen Stadt in Deutschland untersucht.

Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2008): Lebenslagen in Deutschland – der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Kurzfassung. Berlin.
- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin.
- Fürst, D. (2006): Kulturlandschaft – von Placemaking zu Governance-Arrangements. Online unter: <http://www.irs-net.de/download/Kulturlandschaft-Fuerst-Text.pdf>, Zugriff am 15.01.2008.
- Healey, P. (2003): Collaborative Planning in Perspective. In: Planning Theory 2, 2, 101-123.
- Kronauer, M.; Vogel, B. (2001): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: SOFI-Mitteilungen Nr. 29/2001, 45-58. Online unter: http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/SOFI-Mitteilungen/Nr._29/kronauer-vogel.pdf, Zugriff am 26.07.2009.
- Löw, M. (2008): Soziologie der Städte. Frankfurt.
- Maier, G.; Tödtling, F. (1996): Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien u. a.
- Nuscheler, F. (1991): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn.
- Schön, K.-P. (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 383-391.
- Sternberg, R. (2001): New Economic Geography und neue regionale Wachstumstheorie aus wirtschaftsgeographischer Sicht. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 3-4, 159-180.

Andreas Faludi

European Spatial Planning: Past, Present and Future¹

Content

- 1 Introduction
- 2 Structure of the paper
- 3 The launch era
- 4 In the doldrums
- 5 The boom era
- 6 Crisis
- 7 Conclusions

References

1 Introduction

In the present context of the European Union (EU) it seems decidedly disingenuous to invoke the term spatial planning. The talk of the town, certainly since the Commission has published and stakeholders have widely discussed the 'Green Paper on Territorial Cohesion' (CEC 2008) is of territorial cohesion. As against territorial cohesion, by common agreement spatial planning is said not to be a competence of the EU. However, the spatial planning that the EU wants no part of is the function of a body of government with a legal mandate – what in EU terms is called a competence – to control development, usually with reference to a statutory land-use plan, but in the UK case taking account also of any other material considerations.

The meaning of words is not cast in stone but depends on who is using them when and why. Thus, whereas the EU presently has reasons – to be discussed – not to invoke the term spatial planning, the present author has reasons to do so. After all, planners often entertain a broader view of spatial planning that is compatible with the concept of territorial cohesion. It is the view of spatial planning as the formulation of integrated strategic spatial frameworks to guide public as well as private action. This puts spatial planning more in the context of governance than government where mutual understanding and commitment are as important as statutory powers. Seen in this light, there could be no objection against calling the emergent EU practice, about which more below, European spatial planning rather than, as is the present practice, territorial cohesion policy.

In fact, speaking to the ministers of spatial planning discussing the European Spatial Development Perspective (ESDP) at Madrid in 1995, the then Commissioner for regional policy, Monika Wulf-Mathies, did use the term spatial planning, arguing that this was implied in the EU policy to strengthen economic and social cohesion. She argued that this merely needed to be clarified in the pending reform of the European treaties,

¹ This paper is an earlier version of the following paper published in revised form: Faludi, A. (2010): Centenary paper: European spatial planning: Past, present and future. In: *Town Planning Review* 81,1, 1-22.

eventually resulting in the Treaty of Amsterdam coming into operation in 1997. It was only after the refusal of member states to recognise that this was so that the Commission switched to invoking the concept of territorial cohesion in the early-2000s.

The point of reminding the reader of this episode is not to prove all those who prefer to talk about territorial cohesion rather than spatial planning wrong. There is no right or wrong in such matters. The use of words depends on context and on intentions. The Commission's intention has been to break out of the impasse concerning a Community competence for spatial planning by shifting the discussion into the arena of cohesion policy. The author's intention is to retain the link with spatial planning and the relevant academic literature. That's all there is to it.

There is much discussion about what territorial cohesion is, also in the consultations on the Green Paper that have ended in February 2009². This is not surprising. Waterhout (2008) (see also Faludi 2006) sees territorial cohesion as an umbrella for the pursuit of balanced development, competitiveness, sustainability and good territorial governance. The first three are concerns shared with other policy areas. Territorial governance is the unique selling point of territorial cohesion policy. The focus is on what in EU jargon is called the coherence of sector policies as they affect territories. Territorial cohesion thus requires such policies to be integrated. Such integration is, of course, the aim also of spatial planning. Wulf-Mathies talked about European spatial planning in precisely this sense, and so did the ESDP (CEC 1999). One may thus say that under the guise of EU territorial cohesion policy European spatial planning is coming of age, but in the process the leopard has changed its spots: It no longer relies on statutory land-use plans. The preferred mode is cooperation in formulating joint strategies or visions of various kinds.

The purpose and mode of European spatial planning/territorial cohesion policy are thus encapsulated in three 'Cs': cohesion, coherence, cooperation. With its emphasis on cooperation rather than authoritative decision-making, territorial cohesion policy belongs to the realm of governance rather than government. Conceived of as statutory land-use planning – a narrow view of what it entails – spatial planning belongs to the realm of government, with as always elements of governance present in the process of making them.

It is useful to dwell somewhat longer on the difference as against land-use planning. Traditionally, the planning vehicle for achieving coherence has been the land-use plan. In the mid-20th century, the Schuster Report in the UK spelled out the assumptions (Committee on the Qualification of Planners 1950: 13):

- that for nearly all its activities the community depends on land and that land in Britain is severely limited in relation to the demand made on it, and
- that the location of development, particularly industrial, can have a profound effect on social, economic and strategic issues.

Schuster continued by saying that, in preparing and implementing the statutory plan, local planning authorities needed to conform to the government's emergent regional policy, as well as pay regard to their own social, economic and strategic policies (Committee on the Qualification of Planners 1950: 15). Other than town planners at the time, Schuster and his committee did not see this as a matter of design, as the setting out of a fixed pattern of physical features. Rather, the "process of arranging a pattern for com-

² For the many contributions of the stakeholders see the website of DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm.

munities must be continuous and constantly adapted to changing conditions" (Committee on the Qualification of Planners 1950: 20). The essence was to arrive at a synthesis – coherence! However, the vehicle was a statutory land-use plan called the development plan under the 1947 Town and Country Planning Act.

The statutory land-use plan has lost its exclusive role since. This is reflected in the rise to prominence of spatial rather than town and country planning in the UK. The term had its origins in Euro-English, meaning non-British concepts conveyed in English words (Williams 1996: 57). In the process of transferring concepts from one context to the other, misunderstanding is inevitable. Thus, spatial planning comes from the German *Raumplanung* and the Dutch *ruimtelijke planning*, but in both those contexts the term connotes the preparation of statutory plans, so much so that planners now prefer the term spatial development. As against this in the UK, where under the Thatcher and Major governments town and country planning had a restrictive meaning, spatial planning has acquired a progressive connotation. It is thus used symbolically to mark a break from the recent past in terms of what planning has come to suggest: a more integrative and holistic approach. Indeed, referring to the RTPI's 'A New Vision for Planning' (RTPI 2001), Allmendinger and Haughton (2009: 620) signal a "shift from, broadly, regulatory planning to 'spatial planning'. While definitions of what constitutes spatial planning are diverse (...) there is a broad agreement that it involves a focus on the qualities and management of space and place". This is also why 'place-making' is being used as a new term. Indeed, in its reaction to the Green Paper, the UK government claims that what in EU parlance goes under territorial cohesion is place-making.

Adding for good measure the element, mentioned above, of governance to the equation, Allmendinger and Haughton (2009: 620): "With their clear focus on localities, planners arguably have a key role to play in bringing a clearer spatial dimension to the integration of a wide variety of policy sectors". Indeed, many authors (Albrechts 2001; Albrechts/Healey/Kunzmann 2003; Healey 2007; Wiechmann 2008) see spatial visions as the preferred vehicle for spatial planning.

The shift from government to governance indicates the state doing more than engaging in imperative coordination. It stands for developing "mechanisms and strategies of coordination adopted in the face of complex reciprocal interdependence among operationally autonomous actors, organizations, and functional systems" (Jessop 2004: 52). This forms the occasion to reiterate a point made above which is that governance puts into focus the need for cooperation between a multitude of public and private actors. Planning has brought this into practice even before governance has become a term of good currency. In this respect, it was ahead of its time, but where it relies on statutory plans, planning remains stuck in the context of government.

2 Structure of the paper

After this introduction dealing with basic concepts, the paper traces the interplay between the pursuit of cohesion, coherence and cooperation in the European planning arena. The three stages identified in the development of the EU by Keeler (2005) serve as a framework: the launch era when the Treaty of Rome was coming into operation; the doldrums era after the 'empty chair crisis' provoked by French President Charles De Gaulle bringing with it stagnation of integration, and the boom era after the Single European Act until the Maastricht Treaty. Without saying so in so many words, Hooghe and Marks (2008) invoking Keeler's periodisation add a fourth era: the present crisis of politicisation and national boundary reconstruction. This crisis could not fail to impact upon the arena in which spatial planning/territorial cohesion is being discussed, where

six net-contributors have put on the table the renationalization of cohesion policy (Bachtler/Mendez 2007). Jessop (2004: 68) relates the crisis to the shift from the Keynesian welfare state to a Schumpeterian workforce post-national regime focusing on permanent innovation and subordinating social policy to the demands of the labour market. Policy making is shifting in all directions, in addition to which there is the shift to governance. The Europolity is thus an "integral moment in the de-nationalization of the state, the de-statization of politics, and the internationalization of regimes – without being the highest level to which national state powers are shifted upwards, at which new forms of partnership are being organized, or on which the internationalization of policy regimes is occurring". This creates uncertainty and disorientation, with the public and thus governments reacting defensively, availing themselves of opportunities, like referenda on European treaties, to voice their disquiet.

The paper discusses each of the four eras – launch era; the doldrums; the boom era; the crisis – with a focus on the role of European spatial planning/territorial cohesion policy. It shows that spatial or territorial issues have been recognised to be inherent to European integration from the start, leading to the, albeit halting development of an implicit spatial or territorial cohesion policy long before, thanks to its vice president at the time, the president of the French region of Limousin Robert Savy, the Association of European Regions invented the concept of territorial cohesion in 1995. In fact, ever since the early 1960s, the Commission has been seeking to render this policy more explicit and effective. Often though, member states have either ignored its arguments altogether or, where there have been agreements in principle, sought to weaken the policy during implementation. This tug-of-war, sometimes amounting to a guerrilla against the Commission, is but a reflection of the ambiguity of the European construct: A creation of the member states, the EU is nevertheless regarded with suspicion.

As regards this implicit territorial policy (operating among others through area designations for the Structural Funds and through their programming) bringing spatial planners with their specific skills and hang-ups into the process, the ESDP has been a side show, and the competence issue which it raised – yet another instance of the ambiguity of the European construct – a nuisance. Although a side show, the ESDP has not been unimportant, though. It was and is bringing actors together and it has potential for the future, but it is still secondary to the main thing, which is the so far implicit territorial cohesion policy of the EU. However, if and when the institutional issue of the position of territorial cohesion policy in the European construct will be resolved, the specific skills of planners: spatial analysis and spatial positioning, will be useful.

There will be conclusions reflecting also on fundamental issues. For planners, they offer a hopeful perspective: Conceived as the formulation of spatial strategies, spatial planning can become a vehicle, not only for territorial cohesion, but for formulating EU policy generally. And, even if under the territorial cohesion label, interest in spatial planning is bound to increase.

3 The launch era

As indicated, this concerns the Treaty of Rome and its immediate follow-up. There were attempts to make spatial planning part of the embryonic European project. Already before the Second World War, albeit on a modest scale, planning conferences and exchanges had taken place. Planning in the US – metropolitan park systems and of course the Tennessee Valley Authority – and the UK – garden cities and later the green belt – had become sources of inspiration for Northwest European planners, generally the pacemakers in European spatial planning. Their vanguard had been contemplating spa-

tial planning on the national and, in a few instances, even the international scale. Planners in the Third Reich, too, had been thinking big and, as pernicious war aims had seemed to come within reach, had been swarming out to harness resources for an exploitative kind of European planning.

The war had brought much destruction and a newly conceived regional policy, also described as industrialization policy, became common (Vanhove/Klaassen 1980; Drevet 2008). The European Coal and Steel Community in fact pursued an industrialization policy. Issues of urban growth management were expected to arise in the hotspots of coal and steel production, so planners wanted to be on board.

The Dutch were a major force in this. Industrialization policy in The Netherlands was not under their control, but managing urban growth in this densely populated corner of Europe was their province. So they wanted to coordinate industrial development, alongside with other sector policies, by means of an overall national spatial plan. Regarding a statutory plan as the vehicle of achieving coherence, Dutch planners at the time thus thought like Schuster. They also positioned their urban agglomerations in their European context. With an eye on the Atlantic Seaboard of the US, they painted the scenario of a future megacity stretching from the Western Netherlands to the Ruhr Area and the Belgian urban agglomeration. Like in The Netherlands where the rapid development of the west of the country was a challenge for planners, they and their international colleagues stipulated a technical planning imperative. There was an added incentive: European institutions embracing planning would improve their standing nationally. It is safe to assume that what planners had in mind was for Europe formulating some form of, albeit broad plan for which a supra-national competence was required, but then the planners concerned, in particular those from The Netherlands, were early European enthusiasts.

The small group of European planners – with South Europeans largely absent from these debates, but then the Italians were the only ones who were members of the European Economic Community – discovered quickly that they were pursuing different planning ideas. As indicated, the Dutch and also the German planners saw a land-use plan, albeit on a large scale and thus fairly general in nature, as the vehicle for squaring the imperatives of economic development with the preservation of open space and of enhancing amenity. France as against this pursued *aménagement du territoire*, the generative metaphor being that of "Paris and the French desert" (*Paris et le désert français*; Gravier 1947; see also Vanhove/Klaassen 1980; Baudelle 2008). However, the French planning vehicle of choice was not a statutory plan. Rather, the Jacobin state gave direct funding for projects designed to smooth out spatial imbalances. In European spatial planning the French view – suitably modified to suit the context of France as the decentralized state that the country has become since – rather than the Dutch and German view prevails. Regarding it quite rightly as much the same as *aménagement du territoire*, France is sympathetic, therefore, to EU territorial cohesion policy. The point is, with its French roots, under this flag European spatial planning is not, and will not become, regulatory land-use planning.

At the beginning, there was no immediate need for the emergent European planning community to resolve any such differences between planning traditions. The community had to be held together. The European Economic Community was in the process of being set up, and the Spaak Report, called after the Belgian foreign minister Paul-Henri Spaak, which laid the foundations of the Treaty of Rome, recommended setting up an investment fund to promote balanced development – the French view. Before then, the Treaty establishing the European Coal and Steel Community had already foreseen in

such positive measures, co-financed by national governments, in regions where its policies would lead to the down-scaling of industry. As Husson (2002: 25) recounts, the High Authority had dealt with industrial conversion in the Hainaut Region of Belgium decades before the European Community invoked such policies.

The Spaak Report highlighted the need also for coordination between existing and future regional plans and those plans due to be developed by Common Market institutions (Pierret 1984: 32). In other words, from the word go two of the rationales for European spatial planning/territorial cohesion policy, balanced development and good territorial governance – cohesion and coherence – were on the wish list. This was based on the recognition that the removal of customs barriers would change the economic geography of Europe, but this was certainly not a call for a European land-use plan.

In 1957 the signatories of the Treaty of Rome went no further, though, than declaring in the preamble that they were "[a]nxious to strengthen the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions", and in Article 2 giving the European Economic Community the task of "reducing the differences existing in various regions and by mitigating the backwardness of the less favoured" (EEC Treaty 1957). Under discretionary powers given to it, the Commission granted temporary relief in some cases – mainly in the Italian Mezzogiorno – from implementing measures to complete the, as it was then called, Common Market (Pierret 1984: 32-34), but no positive measures were taken. As indicated, Italy was the odd one out, and Italian calls for an active regional policy were ignored (Drevet 2008).

Spatial planners were largely absent in the debates leading to the Treaty of Rome. The only ones known to have expressed an interest were the Dutch. They dreamed of the European Economic Community getting involved in the kind of spatial planning that they were propagating for The Netherlands. This was the result of personal initiative: One of the Dutch negotiators and co-signatory of the Treaty of Rome, Johannes Linthorst Homan, a member of the European Movement, had previously been chairman of the Dutch national planning commission. He was to be disappointed by the lack of attention to spatial planning.

4 In the doldrums

The doldrums refers to the area of stagnation caused by the 'empty chairs crisis', to be discussed below. European planning, too, was in a period of gestation in which in one form or another, Dutch national planners and a select group of their peers in neighbouring countries continued to explore options. They participated vigorously in a conference of the regions of North-West Europe which they had helped setting up. Sponsored by national and regional planning establishments, this conference met regularly until the mid-1990s by which time most founding fathers had left the scene. In the 1960s, it did pioneering work, collecting data, mapping the European territory and formulating veritable transnational spatial planning proposals, with the *Collège de l'Europe* at Bruges sponsored by the European Movement providing support. Some of this found its way into Dutch national planning documents which, invoking data etc. provided by the permanent conference continued to position the country in its wider context. The prospect of the Channel Tunnel and the changes which this mega project would bring to the geography of this corner of Europe aroused much interest, too.

There were murmurings of the need of a European planning agency, but of course to no avail. The Benelux Economic Union was more receptive to the idea of planning reaching beyond national boundaries, but it was to take until 1986 before it published its

first Structural Outline Sketch – the first ever official transnational document. Cross-border cooperation was another concern of the Benelux. In 1967, Germany and The Netherlands also set up a joint planning commission which still continues to operate. There are other well-known examples of cross-border planning, like the Regio Basiliensis, a private initiative, and the prototypical Euregio straddling the Dutch and German border antedating cross-border and transnational planning under the Community initiative INTERREG.

Meanwhile, the Parliamentary Assembly – forerunner of the European Parliament – heard pleas for the European Economic Community to engage in regional policy in 1961. It adopted a resolution, authored by a Dutch representative, the aim being to help less developed regions and also to arrive at a reasonable division of labour between the territories of the Community and to counteract the manifest tendency towards over-concentration in more or less all member states. One can read into this the rationales for, and preferred mode of European spatial planning: cohesion, coherence and cooperation.

The 1961 resolution also invited the Commission to organise a conference. Its First Vice-President, Robert Marjolin (a former close collaborator of Jean Monnet) chaired this 'Conference on the Regional Economies', with Commission President Walter Hallstein giving an opening speech spelling out the rationale of a common regional policy in terms that sound remarkably modern. As Husson (2002) reports (see also Drevet 2008: 47), there was even talk of asking the Commission to study the proposition of an *aménagement du territoire européen* – European spatial planning.

The rapporteur, Georges Pierret (1984: 36) from the Bretagne, recounts Marjolin as the second speaker having put his finger on the key issue: The highly developed core benefitting more from the Common Market than peripheral regions, a key concern right up to the present. Pierret describes the follow-up, the Commission making proposals (see also Vanhove/Klaassen 1980; Drevet 2008: 47) to the Council of Ministers in 1965. However, shortly before President Charles De Gaulle had instigated the 'policy of the empty chair' causing the European Economic Community to enter the doldrums. His aim was to curtail a Commission that in his eyes was arrogating to it rights of the member states. The Marjolin initiative for the European Economic Community to become active in the area of regional policy could not have come at a worse moment! In fact it seems to have contributed to neither Hallstein nor Marjolin receiving a second term (Pierret 1984: 39). The 'empty chairs crisis' itself ended with the 'Luxembourg Compromise' giving member states a veto in all cases where a Council decision is purported to pose as threat to vital national interests. European integration became less dynamic than its advocates had hoped for.

During this period, the Commission – always good for taking initiatives that would increase its sway over the member states – continued to study regional policy issues, forming even a directorate-general for this purpose. It formulated what amounts to a rationale of continuing validity for European spatial planning/territorial cohesion policy. It is that European integration implies a recomposition of European territory and thus its rethinking on an appropriate geographical level. Thus, any regional policy should be conceived, not only from national, but also a European perspective. Thus, like in France, European regional policy must improve the allocation of public funds to combat excessive concentration (Drevet 2008: 46).

Funding for European regional policy became available only in the mid-1970s. De Gaulle had left the scene, opening the way for the United Kingdom, together with Denmark and Ireland, to join in 1972. The UK could not profit from the Common Agricultural Policy in proportion to its contribution. It could do with assistance, though, for

declining industrial areas. So to compensate the UK, a regional policy of sorts was introduced. Drevet (2008) mocks it for being neither regional nor communautarian but a mere financial transfer to national governments to support whatever regional policy they wished to pursue. This restricted role of regional policy only changed when Jacques Delors introduced a programmatic approach, experimented with in the prior Integrated Mediterranean Programmes (IMPs), and modelled on the evolving French regional policy. The IMPs were particularly influential. They involved local stakeholders, an innovative practice diametrically opposed to previous regional initiatives of the central state. The approach has become a hallmark of EU cohesion policy since. Being located in the Mediterranean space of the now enlarged European Community, the IMPs inevitably meant more influence than before for South European thinking. But this was not in the area of spatial planning as such. Rather, the influence concerned governance issues.

Meanwhile, the Council of Europe, set up in 1949, with the European Convention of Human Rights its most important achievement, offered an alternative avenue for European planners to argue their case. Indeed, thinking about European planning shifted to this arena. Not only regional economic, but also spatial planners participated. Overconcentration of population and regional disparities posed economic as well as middle-down-the-road planning problems. The Council of Europe passed a resolution in 1961 pointing at the spatial dimension of human rights. "Harmonious geographical development" – cohesion – was thus considered a task for European institutions (Déjeant-Pons 2003). In 1964, the Council of Europe set up a working party which published 'Regional Planning a European Problem' (CoE 1968). Importantly, regional planning as conceived by the working party was not restricted to planning by any regional level of government. Region was a generic term referring to any kind of area. So regional planning stood for spatial planning.

Set up jointly with the European Conference of Local Authorities, the working party provided a fully-fledged analysis of, and a programme for, regional (spatial) planning in Europe, also at the level of the European Economic Community. The participation of local authorities was important. In the context of the European Economic Community, subnational authorities were not sitting at the negotiating table. The majority of the member states were still centralised and saw no need to involve them. From the perspective of the Bretagne, Pierret (1984; 1997) gives a vivid picture of the struggles between regional lobbies and the French central bureaucracy. The Council of Europe provided an outlet for articulating the concerns of subnational authorities³.

The report of the working party recounted the failed attempt of the Commission, in pursuance of the initiative above by the Parliamentary Assembly, to get approval from the Council of Ministers for any form of such a policy. It also reported the establishment of a Regional Policy Directorate, initially merely to study regional issues, in the Commission. The main recommendation of the report was directed at the Council of Europe itself. It pointed out the danger of the bifurcation of the European continent. It was after all the unique selling point of the Council of Europe that it assembled all countries or in any case those west of the Iron Curtain:

"Everybody is aware how serious it would be if co-operation in the field of regional planning, like co-operation in other fields, were to split Europe in two or be left to 'Smaller Europe'. How could one leave out 'strategically' countries such as Switzerland,

³ The Committee of the Regions would only be set up after the Treaty of Maastricht came into operation in 1993.

which 'guards' the Alpine passes, Austria, which is the crossroads of relations with Eastern European countries, Denmark, which links us with the Scandinavian countries, or indeed the United Kingdom at a time when the Channel tunnel is no longer a utopian dream.

It would seem therefore that, in the present state of European co-operation, the Council of Europe might provide the framework – geographically the most appropriate – for a European Conference of Ministers responsible for regional planning." (CoE 1968: 88).

So the working party proposed, and the Council of Europe agreed to, setting up this conference. The resolution referred to regional planning as an important field of inter-governmental co-operation, one of the "main axes of development of the European society of tomorrow", and one of the Council's four most important fields of action. (CoE 1968: 90)

The working party made no recommendations as to the shape and operation of the proposed conference. Importantly, because the Council of Europe had no supra-national powers, regional planning was defined as an 'intergovernmental' task, one that the governments concerned should tackle jointly. This notion was to become important later when on German instigation the ESDP, too, was defined in such terms.

Germany hosted the first meeting of this permanent conference in 1970. It became known by its French acronym as CEMAT (*Conférence Européenne des Ministres responsable de l'aménagement du territoire*). CEMAT produced numerous publications and a 'European Regional/Spatial Planning Charter', also known as the Torremolinos Charter (CoE 1984) and a series of publications before and after. This was a high point in European spatial planning during the period characterised here as the doldrums because of the lack of any real action. Prepared by a 'Committee of senior officials', the Charter identified common planning principles: balanced social-economic development, quality of life, responsible management of nature and the environment and a rational use of land. Beyond this, the Charter underlined the right of citizens to participate and underscored the importance of horizontal and vertical coordination. One sees once again the themes of cohesion, coherence and cooperation reflected in the Charter. On this basis, the ministers decided to propose a European regional planning strategy.

However, two CEMAT meetings further down the line, in 1988 at Lausanne, a draft written by an enthusiastic expert from Luxembourg did not even get a hearing. Due to cost-savings, the Council of Europe had curtailed the activities of CEMAT. In the margins of Lausanne, the Dutch and the French minister attending decided to shift the discussion to the arena of the European Community, then undergoing its revival under Jacques Delors. As a follow-up to the EDSP in which this initiative eventually issued, CEMAT would adopt the 'Guiding Principles for the Sustainable Development of the European Continent' (CoE 2002) generalizing ESDP principles to apply to the whole of Europe rather than the EU15.

In parallel to CEMAT, the European Parliament, as the Parliamentary Assembly was called since its members had been directly elected, continued its lobby for planning. A major initiative came from a member from the Walloon Region of Belgium, Paul-Henry Gendebien. His report invited the European Commission "to implement an overall European regional planning policy which will give expression to the political determination to effectively administer and to preserve the territory of Europe as a common domain" (Gendebien 1983: 6). Once again, it is clear from the context that what is meant is a form of European spatial planning.

This policy should go beyond doling out support to disadvantaged regions. Three objectives were stipulated: coordination of existing Community measures, promoting balanced and integrated regional development, pursuing a proactive policy to guarantee the lasting survival of the European heritage. As will become evident, this is remarkably like the ESDP guidelines. It is also like what the Torremolinos Charter has said and represents the best thinking at the time, with continuing validity in the 21st century.

Gendebien also set out the procedures to be followed and proposed the formation of a unit under the responsibility of one of the Commissioners. His report gave a comprehensive analysis of the rationale and the historical and legal context, on the way debunking the argument that the European Community did not possess a competence in the matter by pointing out that

- regional and environmental policy were not explicitly mentioned in the Treaty of Rome either but had been set up under its Article 232, and
- the Community already pursued a many-faceted *de-facto* regional planning policy which only needed to be rendered more transparent and effective.

When the European Commission did not respond – the European Parliament had less clout than today – the European Parliament passed two further resolutions. In a presentation to the Committee on Regional Policy and Regional Planning of the European Parliament in 1986, the chairman of CEMAT, a position held at the time by the Dutch planning minister, advocated for both the European Community as well as the Council of Europe, each in its own area of responsibility, to engage in spatial planning.

As far as the European Community was concerned, this was still to no avail. This was why, as mentioned, at the CEMAT meeting at Lausanne, the Dutch minister (not the same one who had spoken at the European Parliament but his successor) and his French counterpart decided to take yet another initiative, one that was to change the course of events. By that time, the Single European Act had become a fact.

The doldrums era has seen the articulation of the rationale for European spatial planning as a response to issues that were inherent to the very project of European integration. The Commission, with the European Parliament and the Council of Europe in the wings, took many initiatives which the member states either ignored or – as with the European Regional Development Fund – tried to stifle respectively to bring back into the national fold, like when moneys from the Community coffers were in fact used to subsidise state budgets rather than to pursue agreed common objectives. The ambiguities of the European construct – member states agreeing to give the Community institutions a role, only to judiciously curtail the pursuit of common objectives afterwards – became only too apparent.

5 The boom era

At the end of the doldrums era, one can thus fairly say that a veritable European spatial planning programme in *statum nascendi* existed. Coinciding with the two terms, from the mid-1980s to the mid-1990s, of Jacques Delors as President of the European Commission, the subsequent boom era inexorably raised the question of the role of this programme in relation to Community policies, in particular to cohesion policy under the Single European Act. Cohesion policy as such became serious business. After all, the 'cohesion countries' Spain, Portugal, Greece and Ireland had made acceptance of the Single Market and the European Monetary Union contingent upon a doubling of the Structural Funds and the addition of a Cohesion Fund. They had re-iterated what had

already been a rationale for proposing European regional policy, the fact that countries in the core stood to benefit disproportionately from integration, and that the others needed assistance in order to be able to compete.

Spatial planning became an, albeit controversial part of this cohesion policy. This came about as a result of the French-Dutch initiative on which the two ministers had come to an agreement at Lausanne in 1988. Although coming from different planning traditions, the two initiators shared a common purpose: to give an explicit spatial dimension to Community policies, but not by way of statutory land-use planning. To the French, statutory planning had never occurred, and since 1965, at national level in any case, the Dutch, too, had abrogated the idea of a statutory plan, replacing it with indicative spatial policies instead which in albeit modified form could conceivably be formulated at Community level, too. Subsequent events would show that other countries, like Germany, were less relaxed about this possibility, an attitude that finally carried the day and led to member state reluctance to allow the Community, led by the Commission, to proceed in this direction. Germany claimed, and eventually all countries including The Netherlands agreed, that there existed no community competence in the matter.

This related to unresolved business. It was no accident that the Torremolinos Charter had been called the 'European Regional/Spatial Planning Charter'. It combined the concern for balanced development with one for the rational use of land. The latter suggested that, as is the case in many countries, a land-use plan should be the vehicle for planning. As the reader knows, this was not, however, the idea behind French *aménagement du territoire*, which happened to be what the initiators of the next round of discussions had in mind when they raised the issue of European spatial planning. One cannot imagine for the participants on both sides to have been ill-informed about each other's way of thinking about planning, but unfortunately neither side could break the mould of its own tradition and established views.

Led by the Germans, the majority of the member states thus saw planning as a part of the sovereign control of nation-states over their territory. The French initiators, including French Commission officials, supported by the Dutch had been after something else: an agreed strategic spatial framework for improving the governance of the Structural Funds. That framework might influence the management of funding programmes, but it would never take the form of a land-use plan of any description. Land-use planning could safely be left to the member states and their subnational authorities.

The first French initiative in this episode related to the regulations pertaining to the European Regional Development Fund. It allowed the Commission to formulate the first spatial planning document of sorts pertaining to the EU12, as it then still was, called 'Europe 2000' (CEC 1991) followed by 'Europe 2000+' (CEC 1994). Meanwhile, the ministers of spatial planning and/or regional policy (designations and the allocation of powers differed, and continue to differ, as between member states) started their series of informal meetings with one at Nantes in 1989 (Faludi/Waterhout 2002). No formation of the Council of Ministers dealt with the Structural Funds, and so some may have seen this informal meeting as a forerunner of a regional planning council. Indeed, in 1993 and 1994, the informal ministerial meetings would style themselves as informal ministerial 'councils'. However, it never came to them becoming council formations proper. To this present day, the status of ministerial meetings remains an issue last discussed at Marseille in November 2008.

Returning to the first meeting at Nantes, the French planning agency DATAR had wanted to invoke spatial scenarios as a framework for improving European regional policy (Faludi/Peryony 2001). *Aménagement du territoire* places regional development

interventions in such a framework, so this was once again an extrapolation of French planning thought to the level of the Community, but it was difficult to convey the purpose behind this to the other participants. Anyhow, the Italians organized a follow-up focusing on regional development in the periphery in 1990, and so did the Dutch with urban networks in the whole of Europe as their theme in 1991. By that time the Germans had started their campaign for European spatial planning to be treated as a joint member state responsibility, the inter-governmental rationale as formulated previously by the Council of Europe. Thus, German planners wanted European spatial planning to evolve through voluntary co-operation, as with their own so-called 'Guidelines for Regional Planning' which were the joint product of the federal minister and the ministers of the German *Länder* responsible for planning (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993).

This became the competence issue. Had European planning been framed successfully as the formulation of a spatial strategy, or spatial scenarios, to underpin the delivery of the Structural Funds, this issue may not have arisen⁴. However, once again, in particular the Germans framed the issue in terms of control of land use, a sovereign right of nation-states. What is relevant here is that the German planners involved were nowhere dealing with the administration of the Structural Funds. The latter were the province of the economic ministry, together with the relevant ministries of the German *Länder*, and these economic policy makers kept the planners at arm's length. So land-use planning was all that the German planners involved had to go by. Understandably, they had no love, nor much feeling, for the Community's cohesion policy that spoke, not to them, but their national-level adversaries. Land-use planning, they insisted, was a matter for the member states and their subnational authorities, depending on national arrangements.

Still, the fact that this became an issue remains a puzzle. Surely, it must have been clear to the planners of the member states involved that this sovereign right was not put into question by French-style initiatives of the Commission. Conceived as a matter of legal rights to self-determination, sovereignty remains a well-established principle, unimpaired by the EU:

"The main unresolved issue pertains to the implications (...) for autonomy in the sense of action possibilities – 'actual' independence or 'real' sovereignty (...): [A]ll that is obvious is that the implications are contradictory and that internationalization [of which European integration is a part – AF] tends to deprive nation-states of some action possibilities while supplying them with others" (Goldmann 2001: 181).

Clearly, EU cohesion policy nowhere affects sovereignty in the sense above, but it does circumscribe what member states can do, directly by way of the conditionality of obtaining Structural Funds, as well as through the link with EU competition policy, and indirectly by changing the context in which actors operate. So, rather than any fear that the sovereign rights of member states might be impaired, the real purpose of the German insistence on there being no EU competence for spatial planning – which the other member states, some more enthusiastically than others, eventually subscribed to – may have been to deprive the Commission of a means to exercise its powers more effectively.

From the moment the competence issue entered the scene, tension was ripe. Whilst relying on technical assistance and administrative support from the Commission, the

⁴ In fact, in 1995 the then French Presidency put such scenarios on the agenda.

member states were guarding against any real or imagined Commission take-over of the ESDP. Having sustained the process until its final conclusion at Potsdam in 1999 (CEC 1999), the Commission called its support a day. This is when it re-framed the issue of a spatial framework for cohesion policy in terms of the pursuit of territorial cohesion. In Commission eyes the very concept of spatial planning had been tainted. Territorial cohesion avoids the connotations, never intended by the Commission officials concerned, of land-use regulation being intended. Rather, territorial cohesion policy seems a natural compliment to the well-established policy of the EU to foster economic and social cohesion, but this is for later to discuss.

Much has thus been made of the fact that the EU did not have a competence in matters of spatial planning⁵. Whether this is true is open to doubt. Gendebien has already been quoted for pointing out that, making use of the catch-all Article 232 of the Treaty of Rome, EU regional and also environmental policy have operated long before being enshrined in the Single European Act. It would clearly have been possible to take the same avenue for spatial planning. However, there was no political will to do this. There was consensus, however, on the need for what was called a 'spatial planning approach' as formulated in the ESDP: the pursuit of more coherence between sector policies as they were affecting space at various scales. Earlier on it was stated that, seen in this way, spatial planning in fact coincided with the core issue in territorial cohesion policy, the coherence of sector policies as regards their territorial impacts.

The ESDP forcefully advocated the spatial planning approach. It also articulated a set of basic principles, similar to what the Gendebien Report had proposed: the pursuit of polycentric development in Europe, and also urban-rural partnership, parity of access to infrastructure and knowledge throughout Europe, prudent management of the natural and cultural heritage. On this basis, the ESDP formulated sixty policy options as a kind of menu for stimulating the 'Europeanization' of national, regional and local planning.

To the minds of the Commission officials concerned, spatial planning was implied in the Community competence to pursue economic and social cohesion, but as reported at the beginning of this paper, after having made this argument forcefully, but unsuccessfully, at the informal meeting of ministers held in Madrid in 1995, the Commission resigned itself to its role of hosting meetings and facilitating the completion of the ESDP, a process that took another four years.

Even though informal, the ESDP did have an, albeit diffuse influence (Waterhout 2008). Among others, a transnational strand was added to the Community initiative INTERREG which became the planners' main playground. Territorial cooperation at various cross-border and transnational scales became routine, so much so that tens of thousands of experts of various denominations are now involved in some form of 'European' project.

6 Crisis

As indicated, merely assisting with the intergovernmental ESDP had not been enough for an ambitious Commission. The concept of territorial, alongside with economic and social cohesion in the Treaty establishing a Constitution for Europe was designed to justify Community – and thus Commission – involvement. This was once again a French initiative designed in the first instance to counteract the liberalisation of public services considered essential to sustain the standard of living in thinly populated and de-

⁵ For a comprehensive statement of German legal thinking in the matter at the time see Gatawis (2000); for a recent position decidedly more sympathetic to EU territorial policy see Battis/Kersten (2008).

populating French regions (Faludi 2006). The French Commissioner for regional policy at the time, Michel Barnier, turned this into the more comprehensive concept that it is now, and it became a stand-in for any European spatial planning for which the European Community was said to be lacking a competence. Importantly, reacting to the adoption of the Lisbon Strategy of making Europe the most competitive region globally, Barnier also factored competitiveness into the equation. In fact, the ESDP had already put polycentric development forward as a way of enhancing the competitiveness of Europe, so this was no break with previous thinking.

This emphasis on competitiveness came in handy when the Sapir Report (Sapir et al. 2004) criticised cohesion policy. Barnier must also have been instrumental in including territorial cohesion in the Constitution which was eventually signed in Rome in October 2004. Its rejection by France and The Netherlands threw not just EU territorial cohesion policy, but the whole European project into disarray.

While the institutional issues continued to simmer, the discussion about cohesion policy became hot, with six net-contributors to the budget led by the UK demanding a fundamental overhaul amounting to the renationalisation of EU regional policy. The package is a clever one. While sustaining the principle of solidarity by expressing willingness to continue funding economic development, mainly but not exclusively in the new member states, it suggested funding for governments and their programmes rather than for a Commission-led policy. At the same time the package aimed at ending the practice of EU funding for regional policies in the richer member states, called the pumping around of money: net-contributors having to reclaim part of their contribution under Commission tutelage (Bachtler/Mendez 2007). The combined effect of giving money to governments and ending the practice of EU regional policy applying throughout its entire territory would have the effect of eliminating the Commission as a player in regional policy, hence the term renationalisation.

This was a major issue in the negotiations on the Financial Framework 2007-2013 ending in a late-night compromise in December 2005. The compromise left this and other issues unresolved, but with a commitment to review them in time for the next Financial Framework. By that time, the Commission had already reoriented cohesion policy towards the achievement of the aims of the Lisbon Strategy of improving Europe's competitiveness.

Presently, the debate on cohesion policy post-2013 is already under way, shaping the context in which territorial cohesion is being discussed. The other element of this context is the new Treaty of Lisbon aiming to resolve the institutional issues left hanging in the air by the dramatic rejection of the Constitution. With its ratification, the competence issue as such has been settled, but at the same time cohesion policy is undergoing its review above, with the Commission pursuing territorial cohesion as one way of countering the imminent threat of its renationalisation. Making the pursuit of competitiveness into one of its key concerns, the Commission is reorienting cohesion policy towards the Schumpeterian goals of the Lisbon Strategy, now in the process of being replaced by 'Europe 2020'.

This is also reflected in the Territorial Agenda of the European Union (2007) (see also Faludi 2009) and in EU territorial cohesion policy as laid out in the Commission's 'Green Paper' (CEC 2008). The more than 350 reactions to the Green Paper are generally supportive, stressing the need to involve regional and local authorities and stakeholders, but also for an EU-wide strategy. Importantly, some reactions recall the achievements of the ESDP and wish the Commission to readmit spatial planning into the territorial cohesion discourse, while others draw a clear line between the two, so the

competence issue continues to simmer under the surface, the Lisbon Treaty's listing of territorial cohesion as one of the competences shared between the Union and the member states notwithstanding.

7 Conclusions

Elaborating upon its programmatic approach, territorial cohesion policy could become a mainstay of cohesion policy after 2013. In this context it is worth recalling that the remit of cohesion policy extends beyond the administration of the European Regional Development Fund. Not only are there other Structural Funds, the policy to pursue sustainable development and research and development are also implicated. This could be extended to make cohesion policy into a vehicle for coordinating all EU policies with territorial impact. Having said this, one needs to admit that this is a tall order, requiring daring initiatives, especially in view of the notorious difficulties of coordination at Brussels.

However, the adaptability and inventiveness of the Commission should not be underestimated. Requested by the European Council to formulate a European Strategy for the Baltic Sea Region in 2007, it pulled its act together, with many directorates-general providing an input under the leadership of the Territorial Cooperation Unit of DG Regio. Already, there is talk of more of these regional strategies for the Danube River Basin, the Alpine Region and possibly also for the Mediterranean. So who knows, conceived as the formulation of macro-regional strategies, spatial planning could become a vehicle, not only for territorial cohesion, but for EU policy generally. And, if so, interest in spatial planning is bound to increase.

The new macro-regional strategies which appear to be harbingers of the future are certain to represent examples also of territorial governance spanning the divide between communautarian and member state competences. This is another pointer to the future. Responding to such new developments, planners need a dynamic understanding of EU governance, the role of space/territory in an integrating Europe, and of spatial planning/territorial cohesion policy in the context of the shifting target which is the European project. These are not problems that are unique to planning. In fact, experts of all kinds find it difficult to come to an agreement on how to approach them. However, there is a consensus emerging that one needs to surpass thinking in terms derived from the nation-state, more in particular from anachronistic ideas about how it should function, rather than how it does function under conditions of globalisation.

The unhelpful debate about whether the EU does, or should have, a spatial planning competence has been but a reflection of the idea that control over territory is a defining characteristic of the nation-state, and that relinquishing it would undermine its sovereignty. This is patently untrue. Sovereign rights are not at stake, but Goldmann has been quoted as making the distinction between formal rights and effective control. Control over territory, including land use, is subject to many influences. So in exercising their right to regulate land use, nation states and sub-national authorities are never autonomous.

A return to an idealized situation (if ever it existed) when nation states had control over their territory is patently impossible. In fact, what the very concept of governance stands for is the diffusion of control, and the need to cooperate across levels and sectors, with state authorities and EU institutions representing nodal points in a complex network. As Allmendinger and Haughton (2009) have shown, this diffusion is a defining characteristic, not just of European planning, but of spatial planning in the 21st century generally. The European project clearly adds to this diffusion, but it is neither the root cause of, nor the key factor in shaping the situation.

As the same authors argue, the role of space/territory in this context is also in need of re-conceptualisation. In fact, this is implied in the above. Although legally defined jurisdictions continue to be the object of statutory land-use planning, they are no longer (as the Schuster Report still assumed as being self-evident) the most relevant, let alone the exclusive reference frameworks for spatial planning. Rather, spatial planning relates to what, with a term speaking to the imagination, Allmendinger and Haughton (2009) call 'soft' spaces: configurations relevant to the real and shifting ongoing processes that become the object of formulating spatial visions or strategies. This is like Healey (2007) and Davoudi and Strange (2009) basing themselves on leading-edge geographers talking about relative rather than absolute space. Relative space is an ad-hoc construct arising out of the interaction between various actors. In the discussion concerning the Green Paper, the Polish submission talks about these as functional areas, arguing that they, rather than administrative ones should form the object of territorial cohesion policy.

In fact, if one goes not by the legal definition but by the real reach of its influence and responsibility, the European Union as such, too, is a 'soft' space or functional area: Beyond the territories of the twenty-seven members, there is the European Economic Area where EU law applies; there is Switzerland which is constantly negotiating its participation in the EU space; there are recognised and would-be candidates diligently trying to get ready for accepting EU law and in the process becoming part of EU space, or some aspects thereof; there is a Barcelona Space (so called after the city where it was created) around the Mediterranean; and there are multifarious other arrangements of a diffuse nature extending the reach of the EU north, south, east and west. Lastly, there is the highly differentiated global reach of the EU documented by Didelon, Grasland and Richard (2008). Not even the Eurozone is as clearly established as one might think. Beyond the sixteen member states that are in it, the Euro is legal tender in Kosovo and in Montenegro, and (like the dollar) it is increasingly accepted in other countries as well. Borders in the 21st Century are notoriously fuzzy!

It seems important for planners to re-think what the planning of these 'soft' spaces involves. They need to rid themselves of their fixation on statutory plans relating, as they do, to strictly delimited sections of the surface of the globe. Of course, authorities do exercise jurisdiction over clearly delimited parcels of land, and this statutory planning will continue to play a role, but it is no longer of the essence of spatial planning. In fact, it increasingly becomes the province of litigating lawyers.

Beyond statutory planning, 'soft' spatial planning, also called 'fuzzy' (De Roo/Porter 2007), is the order of the day. In practicing soft planning, traditional planning tools, like spatial analysis and 'spatial positioning' (Williams 1996), requiring the formulation of spatial strategies or visions, continue to be of relevance. The difference is that these are no longer exclusively visions for existing, 'hard' territories. Rather, there can and should be many spatial visions for many 'soft' spaces.

As indicated, the soft spaces that need conceptualising include the space of the EU, difficult though it has been shown to define where exactly the borders of the EU are. Trying to conceptualise the EU territory as a whole, whilst knowing at the same time that, in terms of Graham and Marvin (2001), our world is splintering, maintains the idea of unity without which the European project would be lost.

References

- Albrechts, L. (2001): In pursuit of new approaches to strategic spatial planning: A European perspective. In: *International Planning Studies* 6, 3, 293-310.
- Albrechts, L.; Healey, P.; Kunzmann, K. R. (2003): Strategic spatial planning and regional governance in Europe. In: *Journal of the American Planning Association* 69, 2, 113-129.
- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A* 41, 3, 617-633.
- Bachtler J.; Mendez, C. (2007): Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. In: *Journal of Common Market Studies* 45, 3, 535-564.
- Battis, U.; Kersten, J. (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts: Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Bonn. Online: <http://www.bbr.bund.de/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2008/EuropaeischePolitik.html> (last accessed 11 January 2010).
- Baudelle, G. (2008): Construire ensemble les territoires: Les transformations récentes du modèle français d'aménagement. In: *Historiens & Géographes* 403, 145-158.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- CEC (Commission of the European Communities) (1991): Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory. Luxembourg.
- CEC (Commission of the European Communities) (1994): Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development. Luxembourg.
- CEC (Commission of the European Communities) (1999): European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (Commission of the European Communities) (2008): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength. Online: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm (last accessed 8 October 2008).
- CoE (Council of Europe) (1968): Regional Planning a European Problem. Report of a Working Party set up under Resolution 289 (1964). Strasbourg.
- CoE (Council of Europe) (1984): European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg.
- CoE (Council of Europe) (2002): Recommendation Rec (2002) 1 of the Committee of Ministers to Member States on the Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent adopted on 30 January 2002, Strasbourg.
- Committee of Qualifications of Planners (1950): Schuster Report H. M. S. O. London (Cmd. 8059).
- Davoudi, S.; Strange, I. (eds.) (2009): Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning. London.
- Déjeant-Pons, M. (2003): The European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT). In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7, 401-410.
- De Roo, G.; Porter, G. (eds.) (2007): Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment. Aldershot.
- Didelon, C.; Grasland, C.; Richard, Y. (2008): Atlas de l'Europe dans le monde. Paris.
- Drevet, J.-F. (2008): Histoire de la politique régionale de l'Union européenne. Paris.
- EEC Treaty (1957): Treaty establishing the European Economic Community (non-consolidated version). Online: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm (last accessed 11 January 2010).
- European Communities – European Parliament (1983): Report Drawn Up on Behalf of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on a European Regional Planning Scheme (Rapporteur: Paul-Henry Gendebien), Document 1-1026/83. Online: http://aei.pitt.edu/5250/01/001765_1.pdf (last accessed 11 January 2010).
- European Union (2007): Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions – Agreed at the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24 / 25 May 2007. Online: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf (last accessed 15 February 2008).

- Faludi, A. (2006): From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies* 40, 6, 667-678.
- Faludi, A. (2009): A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. In: *Progress in Planning* 71, 1-42.
- Faludi, A.; Peyrony, J. (2001): The French pioneering role. In: *Built Environment* 27, 4, 253-262.
- Faludi, A.; Waterhout, B. (2002): *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. London.
- Gatawis, S. (2000): Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts. Münster. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 196.
- Goldmann, K. (2001): *Transforming the European Nation-State*. London, Thousand Oaks, Delhi.
- Graham, S.; Marvin, S. (2001): *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and Urban Conditions*. London, New York.
- Gravier, J. F. (1947): *Paris et le désert français*. Paris.
- Healey, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*. London, New York.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2008): European Union? In: *West European Politics* 31, 1-2, 108-129.
- Husson, C. (2002): *L'Europe sans territoire: Essay sur le concept de cohésion territoriale*. Paris.
- Jessop, B. (2004): Multi-level governance and multi-level metagovernance: Changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. In: Bache, I.; Flinders, M. (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford, 49-74.
- Keeler, J. (2005): Mapping EU studies: The evolution from boutique to boom field 1960-2001. In: *Journal of Common Market Studies* 43, 3, 551-582.
- Pierret, G. (1984): *Vivre l'europe....autrement: Les régions entrent en scène (Perspectives 2001)*. Paris.
- Pierret, G. (1997): *Régions d'Europe: La face cachée de l'Union – Une aventure vécue*. Rennes.
- RTPI (Royal Town Planning Institute) (2001): *A New Vision for Planning: Delivering Sustainable Communities, Settlements and Places*. London.
- Sapir, A.; Aghion, P.; Bertola, G. et al. (2004): *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford.
- Vanhove, N.; Klaassen, L. (1980): *Regional Policy: A European Approach*. Saxon House, Westmead, Farnborough.
- Waterhout, B. (2008): *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Amsterdam.
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption: Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund.
- Williams, R. H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*. London.

Achim Daschkeit

Anpassung an den Klimawandel – Integration durch Raumplanung?

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Klimawandel in Deutschland
- 3 Inhalte der Deutschen Anpassungsstrategie
- 4 Perspektiven der Anpassungsstrategie – Umsetzung
- 5 Integration – Raumordnung/Raumplanung
- 6 Fazit

Literatur

1 Einleitung

Klimapolitik beruht auf zwei Säulen: Die eine Säule ist der Klimaschutz, also die Vermeidung von Emissionen, die unser Klima bereits beeinflusst haben und langfristig auch weiter beeinflussen werden. Die Notwendigkeit des Klimaschutzes ist (fast) unumstritten und bedarf neben internationaler Abkommen der Konkretisierung in Form von Klimaschutzprogrammen und -maßnahmen auf europäischer, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Die andere Säule der Klimapolitik ist die Anpassung an den Klimawandel. Wir müssen erkennen, dass es einen gewissen Anteil am Klimawandel gibt, der sich nicht mehr vermeiden lässt – auch wenn wir sofort aufhören würden, klimarelevante Emissionen in die Atmosphäre zu entlassen. Das Klima der Erde reagiert nämlich nicht sofort, sondern mit einer Zeitverzögerung – der unvermeidbare Klimawandel, der uns in den nächsten Jahren bevorsteht, resultiert also aus unseren Emissionen in der Vergangenheit. Für die Klimapolitik bedeuten diese beiden Säulen: Man muss das eine tun, ohne das andere zu lassen. Langfristig ist die Vermeidung von Emissionen genauso wichtig wie die kurz- und mittelfristige Anpassung an den Klimawandel.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung in Deutschland bereits im Klimaschutzprogramm 2005 angekündigt, eine Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) vorzulegen. Genau das hat sie am 17. Dezember 2008 auch getan, nachdem sie die Strategie zwischen den Ressorts der Bundesregierung abgestimmt und die Belange der Bundesländer berücksichtigt hat. Innerhalb der Bundesregierung hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die Federführung für die Anpassungsstrategie¹. Unterstützt wird das Bundesumweltministerium zudem vom Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (KomPass), das seit Oktober 2006 beim Umweltbundesamt (Dessau) eingerichtet ist². Im Prozess der Strategieerstellung zeigte sich, dass es künftig u. a. zu Flächennutzungskonflikten kommt bzw.

¹ vgl. http://www.bmu.de/klimaschutz/anpassung_an_den_klimawandel/doc/42781.php

² vgl. <http://www.anpassung.net>

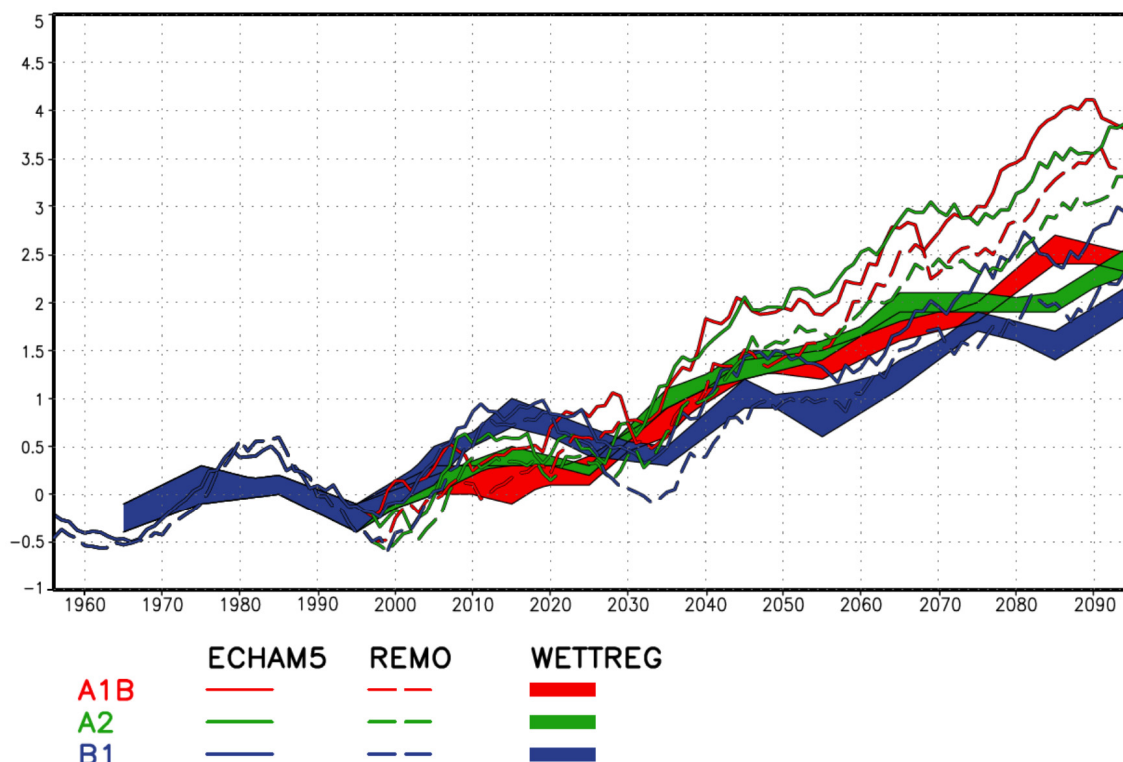
kommen kann und dass die Raumordnung bzw. Raumplanung Instrumente bereithält, um die derartigen Konflikte durch eine integrative Perspektive zu vermindern bzw. zu lösen.

Welche Klimaänderungen und Klimafolgen erwarten uns nun in den nächsten Jahrzehnten? Was sind die wesentlichen Inhalte der Anpassungsstrategie? Wie geht es in den nächsten Jahren in der Anpassungspolitik weiter? Und kann Raumordnung bzw. Raumplanung tatsächlich der Anforderung nachkommen, ein integratives Instrument der Anpassungspolitik zu sein? Diesen Fragen gehe ich im Folgenden in aller Kürze nach.

2 Klimawandel in Deutschland

Der Klimawandel findet auch in Deutschland statt: In den vergangenen Jahren gab es eine Fülle von Untersuchungen, die oftmals einen regionalen und/oder einen sektoralen Blickwinkel einnahmen und wertvolle Ergebnisse bei künftigen Klimaänderungen lieferten. Untersuchungen für Deutschland insgesamt waren demgegenüber seltener. In Abbildung 1 ist die Änderung der Jahresmitteltemperatur (in °C) für den Zeitraum 1950-2090 (im Vergleich zu 1961-1990) in Deutschland dargestellt, wobei hier ausgewählte Modelle und Szenarien zusammengefasst sind. Trotz der Spannbreite der Ergebnisse ist die Tendenz einer Erwärmung deutlich erkennbar.

Abb. 1: Änderung der Jahresmitteltemperatur (in °C) 1950-2090 in Deutschland im Vergleich zu 1961-1990 für die Szenarien A1B, A2 und B1 (MPI-M, CEC)



Quelle: Bundesregierung (2008: 9)

Der Deutsche Wetterdienst hat in umfangreichen Untersuchungen die Ergebnisse von vier regionalen Klimamodellen ausgewertet und zusammengefasst (vgl. Bundesregierung 2008: Kapitel 2). Diese Ergebnisse sollen hier nicht diskutiert werden (vgl. z. B. Becker et al. 2008), sie zeigen aber eindrucksvoll, dass wir einen Klimawandel in

Deutschland bereits beobachten können und künftig auch mit regional und saisonal zum Teil erheblichen Klimaänderungen und Klimafolgen rechnen müssen. Wichtig ist, dass erstens die Tendenzen der regionalen Klimamodelle klar in dieselbe Richtung zeigen und dass zweitens eine Spannbreite von Ergebnissen vorliegt, z. B. eine Erwärmung in Deutschland im Zeitraum 2021-2050 um 0,5 bis 1,5°C und im Zeitraum 2071-2100 um 1,5 bis 3,5°C. Die Angabe einer solchen Spannbreite wird gelegentlich als Unsicherheit im negativen Sinn bewertet; verlangt wird *ein* klarer Wert, um darauf konkrete Maßnahmen begründen zu können. Dieses Verlangen nach „Eindeutigkeit“ ist eine Illusion – eben weil wir die Zukunft generell nicht prognostizieren können, müssen wir uns der künftigen Entwicklung so gut wie möglich annähern. Das kann man beim Thema Klimawandel nur in Form von Szenarien tun, indem man verschiedene Möglichkeiten der künftigen Entwicklung aufzeigt. Das gilt sowohl für die Emission treibhausrelevanter Gase, die das Klima beeinflussen, als auch für die Klimaänderungen selbst, und natürlich auch für die Auswirkungen dieser Klimaänderungen und die Möglichkeiten der Anpassung. In diesem Kontext ist wichtig, dass die Bundesregierung in der Anpassungsstrategie ganz eindeutig einen Ensemble-Ansatz verfolgt, um auf diese Weise mit der unvermeidlichen Unsicherheit der Aussagen zu Klimaänderungen und Klimafolgen umzugehen.

Genauso wichtig wie die genaue, raum-zeitlich differenzierte Kenntnis der Klimaänderungen und Klimafolgen ist aus Sicht der Anpassungspolitik die Frage nach der Verwundbarkeit (Vulnerabilität) von Regionen und/oder Sektoren in Deutschland. Das Umweltbundesamt bzw. das Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung hat bereits 2005 eine solche Untersuchung veröffentlicht (Zebisch et al. 2005), die bislang immer noch die einzige übergreifende Analyse dieser Art ist. Es zeigt sich, dass man – bei aller Vorsicht – Regionen erkennen kann, die voraussichtlich stärker verwundbar sind als andere Regionen:

- Zentrale Teile Ostdeutschlands, das nordostdeutsche Tiefland und die südostdeutschen Becken und Hügel könnten künftig verstärkt durch ein geringeres Wasserdargebot betroffen sein.
- Für die Region der links- und rechtsrheinischen Mittelgebirge wird ein insgesamt niederschlagsreicheres Klima angenommen. Dies lässt Folgen für die Land- und Forstwirtschaft sowie für den Hochwasserschutz erwarten. Im Oberrheingraben könnten Hitzebelastungen häufiger und intensiver werden, zudem könnte die Hochwassergefahr steigen.
- Die Alpenregionen sind in ihrer Biodiversität sehr anfällig. Der Rückgang der Gletscher hätte wasserwirtschaftliche Auswirkungen, eine verminderte Schneesicherheit wirkt negativ auf die Attraktivität von Wintersportgebieten. Mit veränderten Gefahrenpotenzialen für Naturgefahren, wie Steinschläge oder Muren, muss gerechnet werden.
- Die Küstenregionen könnten zunehmend durch den Meeresspiegelanstieg und ein geändertes Sturmklima gefährdet werden. Es bestehen allerdings große Unsicherheiten darüber, wie stark sich Meeresspiegelniveaus und Sturmklima verändern. Die norddeutschen Küstenländer sind daher intensiv dabei, mögliche Gefährdungen des Küstenraums zu ermitteln und entsprechende Anpassungsmaßnahmen einzuleiten. Eine hervorgehobene Bedeutung spielt dabei die mögliche Gefährdung von Feucht- und Niederungsgebieten sowie von Regionen mit einem hohen Schadenspotenzial wie dem Hamburger Hafen.

3 Inhalte der Deutschen Anpassungsstrategie

Was sind die wesentlichen Inhalte der Deutschen Anpassungsstrategie? Die Deutsche Anpassungsstrategie ist vor dem Hintergrund internationaler und europäischer Prozesse zu sehen und schafft einen Rahmen zur nationalen Anpassung an den Klimawandel. Damit etabliert sie einen mittelfristig angelegten Prozess, in dem es um die Ermittlung des notwendigen Handlungsbedarfs, um die Definition von Anpassungszielen, um die Identifikation von Anpassungsmaßnahmen und deren Umsetzung, aber auch um das Erkennen von Zielkonflikten und deren Lösung bzw. Verminderung geht. Deshalb ist das zunächst allgemeine Ziel der Deutschen Anpassungsstrategie die Verminderung der Verwundbarkeit bzw. der Erhalt und die Steigerung der Anpassungsfähigkeit von ökologischen und sozialen Systemen gegenüber den Folgen von Klimaänderungen. Hierfür ist es u. a. notwendig, Gefahren und Risiken des Klimawandels erst einmal genau zu beschreiben und zu vermitteln, um so das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Anpassung zu stärken bzw. überhaupt erst einmal zu wecken. Genauso müssen Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und Verantwortlichkeiten abgestimmt werden – mitunter ist das bei diesem noch recht jungen Thema der Anpassungspolitik nicht ganz klar.

In der Anpassungsstrategie werden die wesentlichen Klimaänderungen und Klimafolgen beschrieben (vgl. vorheriges Kapitel). Neben den Klimaänderungen werden in der Anpassungsstrategie auch deren mögliche Auswirkungen beschrieben. Dies erfolgt zum einen aus einer mehr sektoralen Perspektive für 13 Lebens-, Umwelt- und Wirtschaftsbereiche, die von menschlicher Gesundheit über Wasserwirtschaft bis hin zu Bodenschutz, Landwirtschaft und Biodiversität reichen. Zum anderen werden zwei Querschnittsthemen angesprochen:

- Bevölkerungs- und Katastrophenschutz sowohl in Hinblick auf Katastrophenvorsorge als auch auf die reaktiven Notwendigkeiten bzw. Möglichkeiten, z. B. bei Starkniederschlägen.
- Raum-, Regional- und Bauleitplanung – im weiteren Sinne also Raumentwicklung und räumliche Planung.

Betrachtet man die Sektoren und die Querschnittsthemen im Überblick, so muss man feststellen, dass die Diskussion über Klimaänderungen, Klimafolgen und Anpassung sehr unterschiedlich ist. In einigen Sektoren wird Anpassung schon sehr detailliert behandelt, bis hin zu konkreten Maßnahmen. Andere Sektoren sind erst seit kurzer Zeit dabei, das Thema zu „entdecken“ und nach der Relevanz des Klimawandels für den Sektor zu fragen. Aufgabe einer Anpassungsstrategie und deren Umsetzung sollte es daher sein, Informationsangebote zu machen, sodass die Diskussion über Anpassung konzentriert und zielgerichtet geführt werden kann.

4 Perspektiven der Anpassungsstrategie – Umsetzung

Die Bundesregierung hat mit der Verabschiedung der Anpassungsstrategie im Dezember 2008 einen Prozess gestartet, sich künftig intensiver mit Klimawandel und Anpassung zu beschäftigen. Der nächste vorgesehene Meilenstein ist der sogenannte Aktionsplan Anpassung, der bis März/April 2011 vorliegen soll. In diesem Aktionsplan sollen enthalten sein:

- Grundsätze und Kriterien für eine Priorisierung von Handlungserfordernissen,
- die Priorisierung der Maßnahmen des Bundes,
- ein Überblick über konkrete Maßnahmen anderer Akteure,

- Aussagen zur Finanzierung, insbesondere durch Integration der Anpassung in bestehende Förderprogramme,
- Konzeptvorschläge zur Erfolgskontrolle sowie
- die Weiterentwicklung der Strategie und die darauf folgenden Schritte.

Im weiteren Anpassungsprozess spielen derzeit vier Aspekte eine hervorgehobene Rolle.

- Die Festigung der bereits eingerichteten institutionellen Strukturen bzw. deren kontinuierliche Arbeit, z.B. in der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung (auf Ebene der Bundesressorts), oder die Formalisierung des Austausches zwischen dem Bund und den Bundesländern. Dazu gehört auch die fachliche Kooperation zwischen Behörden, etwa zwischen Umweltbundesamt und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Die Verbesserung der Wissensbasis durch Etablierung und Ausbau der Anpassungsforschung. Das meint gleichermaßen Grundlagen- und angewandte Forschung. Es besteht in einigen Bereichen durchaus die Notwendigkeit für Grundlagenforschung, z.B. in der Ermittlung indirekter Auswirkungen des Klimawandels oder in der empirischen Untersuchung des nationalen Klimadiskurses. Darüber hinaus besteht großer Bedarf für die Ausweitung angewandter, praktisch ausgerichteter Forschung, die direkt auf die Anpassungspolitik gerichtet ist. Für diese Art der wissenschaftlichen Politikberatung gibt es Deutschland bereits bestehende Institutionen, z.B. KomPass beim Umweltbundesamt.
- Information und Kommunikation zum Thema Klimaänderungen, Klimafolgen und Anpassungspolitik, um die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung, aber auch bei organisierten Akteuren zu unterstützen.
- Zur Erarbeitung des Aktionsplans Anpassung ist ein breiter Dialog- und Beteiligungsprozess vorgesehen. Die Intensität und die Ausrichtung dieses Dialog- und Beteiligungsprozesses spiegelt den breiten Ansatz wider, den die Bundesregierung vorsieht. Die geplante Beteiligung von Verbänden (Umweltverbände, Wirtschaftsverbände, kommunale Spitzenverbände etc.) ist Ausdruck eines beginnenden gesellschaftlichen Prozesses, der gewiss erst am Anfang steht und noch nicht alle vorgesehenen Instrumente zur Beteiligung eingesetzt hat.

5 Integration – Raumordnung/Raumplanung

Es wurde bereits angedeutet, dass die Politik zur Anpassung an den Klimawandel Flächennutzungskonflikte wird verringern bzw. lösen müssen. Ein solcher Konflikt kann z.B. darin bestehen, dass einerseits Retentionsraum an Flüssen benötigt wird, um Abflussspitzen und somit eine mögliche Hochwassergefahr zu verringern. Andererseits besteht Bedarf an Gewerbe- oder Bauflächen. Es können auch mehr als zwei Flächennutzungsansprüche sein, die aufeinandertreffen. Wie kann man damit umgehen, wie lassen sich verschiedene Dimensionen der Flächennutzung integrativ betrachten? Ein *altes* Thema für die Raumplanung – die aktuelle Diskussion um Klimaanpassung hat dazu geführt, sich über diese Thematik wieder verstärkt Gedanken zu machen.

Integration lässt sich in mehreren Facetten denken:

- Räumlich – das meint eine regional übergreifende Analyse und Bewertung von Klimaänderungen und Klimafolgen sowie der Möglichkeiten der Anpassung, die nicht an administrativen Grenzziehungen orientiert ist.

- Horizontal – das meint eine sektor- bzw. fachplanungsübergreifende Betrachtung, die auch die Öffentlichkeit und Interessenvertreter in Planungen einbezieht.
- Vertikal – das meint die Berücksichtigung verschiedener Handlungs- und Entscheidungsebenen und reicht von der kommunalen bis hin zur europäischen und internationalen Ebene.

Schaut man auf die räumliche Dimension, fallen einem sofort Risiko- oder Vulnerabilitätskarten ein, die eine Betroffenheit gegenüber Klimaänderungen regional differenziert aufzeigen sollen (vgl. z. B. Zebisch et al. 2005 sowie Abb. 2).

Ganz offensichtlich ist eine solche Betrachtung unbedingt notwendig, um ein gesamthafes, aber dennoch regional differenziertes Bild von Klimafolgen und Betroffenheit bzw. Verwundbarkeit zu erhalten. Gleichzeitig führt die regionalisierte Betrachtung umgehend zur Frage von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit. Wer also eine bestimmte Verwundbarkeit in Bundesland XY anspricht und unter Umständen Anpassungsoptionen und -maßnahmen vorschlägt, sieht sich sofort den faktisch oder vermeintlich zuständigen Entscheidungsträgern auf regionaler oder kommunaler Ebene gegenüber.

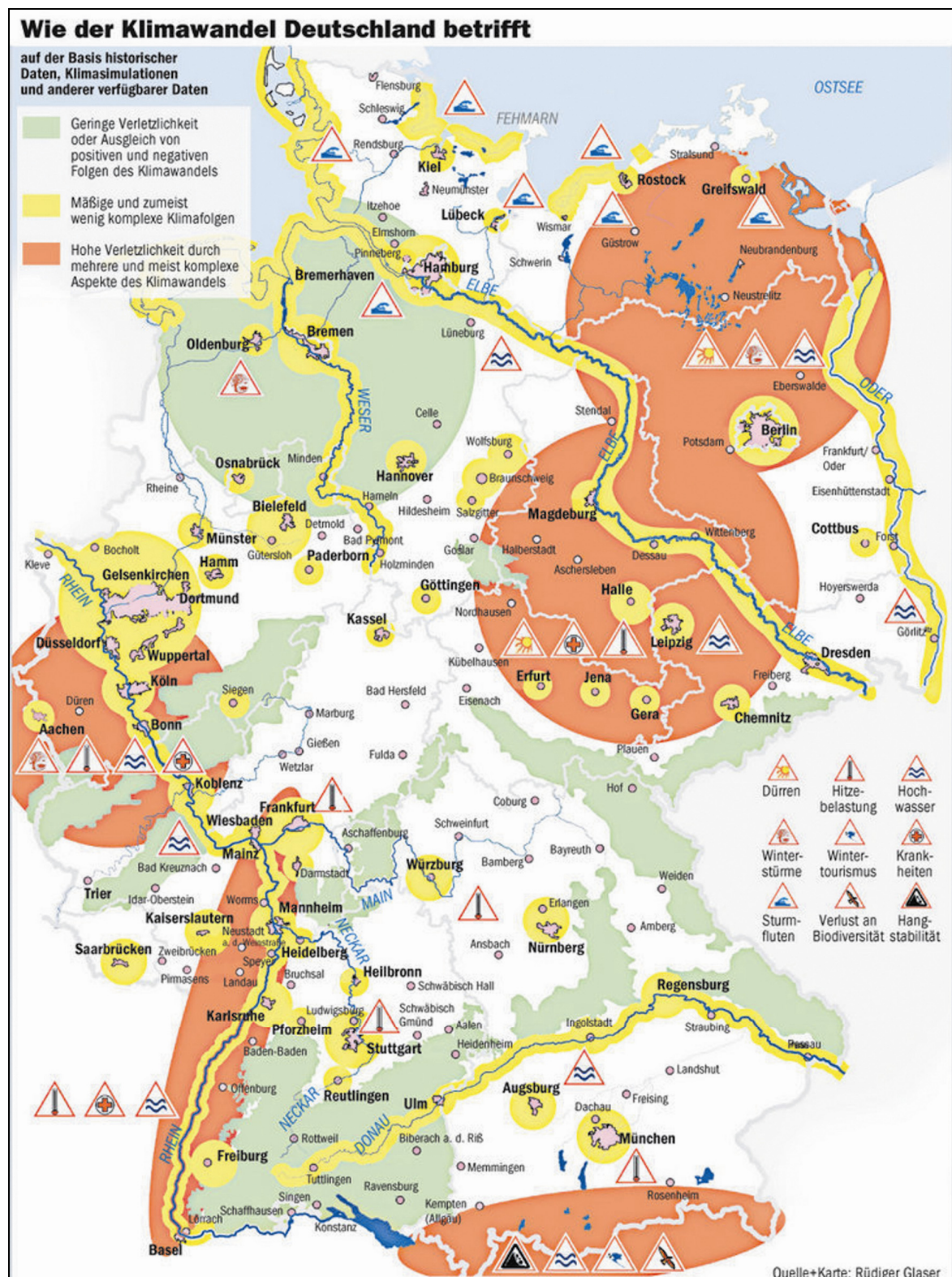
Eine weitere Facette von Integration ist die Integration von Fachpolitiken und -planungen. Auch dies ist gewiss kein neues Problem, aber gleichwohl in der aktuellen Anpassungsdebatte virulent. Schauen wir exemplarisch auf den Küstenraum, können wir feststellen:

- Einerseits ist der Küstenschutz in Deutschland bewahrend angelegt, das heißt, er verfolgt gemäß dem gesetzlichen Auftrag in erster Linie den Schutz von Leib und Leben und sichert daher die Küstenlinie gegen mögliche Gefahren ab (Meeresspiegelanstieg, Sturmfluten).
- Andererseits wird auch in Deutschland seit einigen Jahren eine Diskussion geführt, inwieweit Küstenschutzplanung die Belange und Nutzungsansprüche Dritter berücksichtigen sollte oder müsste. Das hat nicht nur zu Bemühungen geführt, die auf Information und Beteiligung abzielen, sondern auch zu einer Debatte über das Zusammenspiel von Küstenschutzplanung und der übergeordneten Planung in den Bundesländern. Die Frage, ob dieses Zusammenspiel funktioniert oder nicht, ist meines Wissens noch nicht gelöst. Aber in diesem Zusammenhang ist aus Perspektive der Anpassungspolitik wichtig, dass integrativ ausgerichtete Planung einer der wesentlichen Schlüssel für das Gelingen von Anpassungspolitik ist.

Die Diskussion um die entsprechenden Instrumente ist noch sehr jung und beileibe nicht abgeschlossen. Aber es wird darauf ankommen, dass etwa Vorrang- und Vorbehaltsgebiete auch aus Sicht der Klimaanpassung gesehen werden, genauso wie etwa die Frage der Nutzungsrechte „auf Zeit“ vor dem Hintergrund des Klimawandels an Bedeutung gewinnt.

Die Diskussion um einzelne Instrumente der Raumplanung ist sehr wichtig – aber aus meiner Sicht nicht zentral. Es ist von größerer Bedeutung, dass eine Verständigung und Entscheidung darüber stattfindet, wie stark die regional und sozial differenzierte Vulnerabilität gegenüber Klimaänderungen ist. Und dies sollte die Frage nach den Anpassungskapazitäten mit einschließen – denn eine hohe Anpassungskapazität gegenüber dem Klimawandel kann die Vulnerabilität deutlich herabsetzen. Ebenso zentral ist die Frage, welches Schutzniveau etwa im Küstenschutz gesellschaftlich festgelegt wird. Die Diskussion hierüber liegt mit Sicherheit auch in der Verantwortung von Politik und Verwaltung. Neben den kollektiven, organisierten Akteuren (z. B. Verbände) ist hier aber auch die Öffentlichkeit allgemein angesprochen.

Abb. 2: Betroffenheit Deutschlands gegenüber Klimaänderungen



Quelle: Glaser (2008: 244)

6 Fazit

Eingangs wurde die Frage gestellt, ob Anpassung an den Klimawandel durch Raumordnung bzw. Raumplanung insbesondere in integrativer Perspektive unterstützt werden kann. Meine Antworten auf diese Frage lauten:

- Nötig ist ein gesellschaftlicher Diskurs über ökologische und gesellschaftliche Transformationen angesichts des Klimawandels – und dies schließt sowohl den Klimaschutz als auch die Anpassung an den Klimawandel ein.
- Das Verhältnis von fachbezogenen und fachübergreifenden Planungsansätzen in funktional hoch differenzierten Gesellschaften ist nach wie vor schwierig zu bestimmen und ambivalent: die Notwendigkeit fachübergreifender Ansätze wird kaum bezweifelt, und gleichzeitig dominiert nach wie vor die fachbezogene Planung.
- Natürlich bedarf es Klarheit über die rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der Anpassung an den Klimawandel. Solange die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ausgelotet und verankert sind, kann die räumliche Planung zum einen (nur) tentativ agieren, zum anderen aber offensiv danach fragen, welche Möglichkeiten das bestehende Recht bzw. Instrumentarium denn bereithält.
- Aus den beiden zuletzt angeführten Punkten folgt, dass die Möglichkeiten und Grenzen von Instrumenten der räumlichen Planung klar(er) werden müssen.

Literatur

- Becker, P. et al. (2008): Klimaszenarien und Klimafolgen. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 341-351.
- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin.
- Glaser, R. (2008): Klimageschichte Mitteleuropas. 1200 Jahre Wetter, Klima, Katastrophen. Darmstadt.
- Zebisch, M. et al. (2005): Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Förderkennzeichen (UFOPLAN) 20141253, im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau.

Patricia Jacob, Sabine von Löwis

Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier – Einführung

Gliederung

- 1 Zivilgesellschaftliches Engagement von Zuwanderern
- 2 Aktive und gezielte Anwerbung von Zuwanderern
- 3 Aus der Diskussion zu Integration von Zuwanderern
 - 3.1 Fehlende differenzierte Datengrundlagen
 - 3.2 Gestaltungsmöglichkeiten im Quartier
 - 3.3 Integration – Warum und wie sehr?

Literatur

Das Hauptthema der Arbeitsgruppe „Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier“ war die Frage, welche Bausteine eine kommunale Integrationsstrategie beinhalten sollte, um die Bedürfnisse und Anforderungen der „neuen“ und „alten“ Zuwanderer gleichermaßen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden drei Themen diskutiert, die als Bausteine einer Integrationsstrategie gelten können. Der vorliegende Beitrag stellt die Diskussion der Arbeitsgruppe dar.

Der Beitrag von *Ivonne Fischer-Krapohl* befasste sich dabei mit der Bedeutung der Migrantenökonomie für Zuwanderer als Existenzgrundlage und „Wohlfühlfaktor“ innerhalb der Stadt und für Stadt und Quartier sowie als Image einer internationalen und toleranten Stadt (vgl. Beitrag in diesem Band).

Als weitere relevante Themen wurden das zivilgesellschaftliche Engagement von Zuwanderern sowie der Versuch diskutiert, die Zusammensetzung der Zuwanderung nach Hamburg gezielt durch die Einrichtung des Welcome Centers zu beeinflussen.

Auszüge aus dem Roman „Das Herz der Leopardenkinder“ von Wilfried N’Sondé und das daran anschließende Gespräch mit dem Autor rundeten die Diskussion mit einem sehr persönlichen Zugang zu Integration und der Bedeutung des „Andersseins“ für die eigene Identitätskonstruktion ab.

Im vorliegenden Beitrag werden die Relevanz des zivilgesellschaftlichen Engagements sowie die Möglichkeiten der Steuerung von Zuwanderung und die Integration von „vorhandenen“ Zuwanderern in die Stadt diskutiert und vorgeschlagen. Abschließend werden Schlussfolgerungen aus der Diskussion dargestellt.

1 Zivilgesellschaftliches Engagement von Zuwanderern

In der Arbeitsgruppe wurde die Frage diskutiert, welche zivilgesellschaftlichen Strukturen Zuwanderer in Stadt und Quartier benötigen und wie diese befördert und mit vorhandenen zivilgesellschaftlichen Strukturen und Vorstellungen verknüpft werden können.

Zur Unterstützung einer Integration in den Stadtteil und in die Stadt ist eine Einbindung von Zuwanderern in zivilgesellschaftliche Netzwerke hilfreich, wie die Entwicklung von Stadt und Gesellschaft sich ohnehin zunehmend auf zivilgesellschaftliche Akteure und Netzwerke stützt.

Zivilgesellschaftliches Engagement wird weithin als wichtiger Bestandteil für die Integration von Zuwanderern in die Stadt gesehen. So betrachtet auch der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung von 2007 das Bürgerengagement als wichtige Voraussetzung für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. „Bürgerschaftliches Engagement beruht auf freiwilliger Selbstverpflichtung, öffentlicher Verantwortungsübernahme und Vernetzung. Es wirkt identitätsstiftend und stärkt die Handlungskompetenz. Deshalb hat bürgerschaftliches Engagement eine besondere Katalysatorenfunktion auch für die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund“ (Bundesregierung 2009: 173).

Das zivilgesellschaftliche Engagement wird von Netzwerken sowie Akteuren getragen, die sich bürgerschaftlich engagieren. Sie tragen dazu bei, dass sich die Lebenssituation der Menschen im Stadtteil verbessert und bilden den Kitt, der Stadtgesellschaften und Nachbarschaften zusammenhält. Dabei hat das zivilgesellschaftliche Engagement zum einen positive Effekte auf die Stadtgesellschaft und zum anderen hat es auf die Engagierten einen integrativen Effekt, wie auch auf ihr soziales Umfeld. Bürgerschaftliches bzw. zivilgesellschaftliches Engagement hat vielfältige Ausprägungen und ist nur unter bestimmten Bedingungen möglich. In dem Beitrag von *Silke Schlichting* wurden erste Ansätze und Ideen über die Art und Weise des zivilgesellschaftlichen Engagements von Migranten vorgestellt¹.

Im Beitrag zum bürgerschaftlichen Engagement im Stadtteil wurde deutlich, dass es zum Thema keine verlässlichen Daten gibt, die repräsentativ die Quantität und Qualität des zivilgesellschaftlichen Engagements von Migranten abbilden.

Der Freiwilligensurvey des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Dezember 2005, der das freiwillige Engagement in Deutschland von 1999 bis 2004 erfasst, muss in Bezug auf das Engagement von Migranten mit Vorsicht interpretiert werden, da der Survey auf telefonischen Befragungen basiert und dabei die Kenntnis der deutschen Sprache zur Beantwortung der Fragen notwendig war. Somit dürften hier eine Reihe von Migranten ausgeschlossen worden sein. Daher ist die Studie hinsichtlich des Engagements von Personen mit Migrationshintergrund dominiert, die deutschsprachig und gut sozial eingebunden sind (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006: 347). Zudem sind Migranten mit etwa 10% der Gesamtstichprobe (ca. 15.000 Befragte) unterrepräsentiert (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006: 355). Die Stichprobe zum freiwilligen Engagement wird nicht als repräsentativ angesehen, enthält aber dennoch erste quantitative und qualitative Aussagen zum Engagement von Personen mit Migrationshintergrund (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009: 167).

Dabei werden als freiwilliges Engagement die Übernahme eines formalen Ehrenamtes in Vereinen, Verbänden und gemeinnützigen Organisationen als auch freiwilliges Engagement in Initiativen und Nachbarschaftshilfen definiert. Damit werden Engagementbereiche nicht erfasst, die im verwandtschaftlichen und bekanntschaftlichen Kontext liegen, was bei Personen mit Migrationshintergrund häufiger vermutet wird (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009: 166).

¹ Dieser Beitrag ist nicht in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

Die Motivation sich zu engagieren kann ganz unterschiedlicher Herkunft sein. Es spielen altruistische Motive (Mitgefühl, Gemeinwohlorientierung) wie auch gemeinschaftsbezogene Motive (Kommunikation, Kontakte aufbauen) eine Rolle, um sich zu engagieren. Weiterhin können gestaltungsbezogene (Mitbestimmung und Veränderung gesellschaftlicher Missstände) oder entwicklungsbezogene Interessen (u. a. neue Erfahrung oder Bewältigung eigener Probleme) der Hintergrund für Engagement sein.

Es gibt ebenso eine große Vielfalt an Möglichkeiten für ein bürgerschaftliches Engagement: Flüchtlingsinitiativen, private und individuelle Hilfe, organisierte Selbsthilfe, Vereinsarbeit in einer breiten Vielfalt. Hinsichtlich des Engagements von Migranten ist auffällig, dass Kinder und Jugendliche eine Brücke sind, sich zu engagieren.

Grundsätzlich ist das Engagement von Personen mit Migrationshintergrund niedriger ausgeprägt als bei Nichtmigranten (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006: 347). Ein hohes Engagement zeigen Migranten in den Bereichen „Bewegung und Sport“ (35 %) sowie „Freizeit und Geselligkeit“ (18,5 %). Weitere wichtige Aktivitätsbereiche sind „Kultur und Musik“ (13,5 %), „Schule und Kindergarten“ (14 %), der soziale Bereich (10,5 %) sowie „Kirche und Religion“ (9,5 %) (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006: 347).

Dabei macht die Studie auch deutlich, dass je länger Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland leben, desto eher engagiert sind, was darauf hinweist, dass das zivilgesellschaftliche Engagement ein wichtiger Indikator für die Integration in die Gesellschaft darstellt.

Auffällig ist, dass die Organisationsformen des Engagements sich zwischen Migranten und Nicht-Migranten unterscheiden. Migranten sind stärker in staatlichen bzw. kommunalen Einrichtungen engagiert (v. a. Kita, Schule) und seltener in Vereinen. Dies deutet darauf hin, dass eine Zugangsbarriere zu deutschen Vereinen besteht, die scheinbar eine kulturell homogene Form des Engagements konstruieren (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006: 349). Daneben gibt es ein starkes Engagement im Bereich der Selbsthilfe innerhalb der ethnischen Communit[ies].

Es stellt sich einerseits die Frage, wie das zivilgesellschaftliche Engagement von Migranten gefördert werden kann, und andererseits, wie und ob die bestehenden Netzwerke und Gruppen von Migranten als Brücke für die Partizipation im Stadtteil genutzt werden können.

Um die Hürde überwinden zu können, sich in überwiegend deutsch geprägten Vereinen und Initiativen zu engagieren, kann Transparenz helfen, d. h. Informationen über Ansprechpartner, Strukturen und Angebote. Die Entscheidung darüber, welche Angebote wahrgenommen werden, sollte jedoch selbstbestimmt getroffen werden. Zweitens kann die Rolle als „Quotenmigrant“, der immer wieder auf seine Andersartigkeit angesprochen wird, sehr frustrierend sein, daher sollten die Menschen als Individuum und nicht als Repräsentant einer ethnischen Gruppe behandelt werden. Nicht zuletzt ist für Migranten ebenso wie für Deutsche eine Anerkennung und Ehrung ihres Engagements wichtig und motivierend.

Versucht man beispielsweise im Rahmen eines Quartiersmanagements Initiativen für Quartiersaufgaben zu motivieren oder deutsche und ethnische Strukturen zu vernetzen, so ist die gemeinsame Betroffenheit als Treiber wichtig. Bestehende Gruppen sind als Ansprechpartner und Katalysator hilfreich. Das Engagement für die Belange des Stadtteils ist jedoch bei einem kulturellen oder sportlichen Verein nicht das Gründungsziel, somit ist die Erwartung verfehlt, die Bereitschaft bei den Mitgliedern vorauszusetzen, nur weil sie bereits eine Form des bürgerschaftlichen Engagements betreiben.

2 Aktive und gezielte Anwerbung von Zuwanderern

Als weiteres Thema wurde anhand des Welcome Centers Hamburg diskutiert, welche Institutionen und Strategien möglich sind, um Zuwanderer anzuwerben.

Das Welcome Center ist eine Anlaufstelle für neu Zugewanderte mit starkem Fokus auf hochqualifizierte Zuwanderer und wird in Kooperation von der IHK und der Stadt Hamburg betrieben. Es handelt sich dabei um ein Instrument der Wirtschaftsförderung. Hamburg sieht sich als wachsende Metropole mit hoher Lebensqualität und wirtschaftlicher Prosperität. Um auch in Zukunft im globalen Wettbewerb der Städte konkurrieren zu können und um trotz niedriger Geburtenraten und Überalterung über ausreichend Fachkräfte und Kreative zu verfügen, soll die Zuwanderung aktiv unterstützt werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen und Landesebene sind in diesem Bereich jedoch eingeschränkt, da die Gesetzgebung Bundesangelegenheit ist und die Möglichkeiten der Einwanderung trotz neuem Zuwanderungsgesetz von 2005 sehr restriktiv sind. Die Stadt Hamburg greift daher zu einem Instrument der Integrationspolitik, um Migrationspolitik zu betreiben, so die These von *Simon Fellmer*. Das heißt, das Welcome Center hat zum Ziel, im Sinne einer Einwanderungspolitik bestimmte Zuwanderer anzuziehen. Dabei verwendet es als Anlaufstelle für Behördengänge und Informationen rund um den neuen Lebensort jedoch Mittel, die klassischerweise unter dem Stichwort Integration diskutiert werden. Das Angebot ist angesichts der Zielsetzung und der begrenzten Kapazitäten zweigeteilt. Mehrsprachiges Informationsmaterial erhalten alle Zuwanderer. Ein umfassender Service, der sich auf alle Anmeldevorgänge (Aufenthaltstitel, Wohnsitz, Lohnsteuerkarte, Kraftfahrzeugschein etc.) bezieht, ist jedoch zunächst für die Hochqualifizierten mit Arbeitsvertrag reserviert und wird nur bei geringer Auslastung auch anderen angeboten. „Hochqualifiziert“ ist dabei in Deutschland gemäß Aufenthaltsgesetz definiert als jemand, der mindestens 64.800€ im Jahr (Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung) verdient oder Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen ist.

Die Diskussion entzündet sich stark an der Unterscheidung in gewollte und ungewollte Zuwanderung, wie sie von der Stadt Hamburg praktiziert wird und üblicherweise Gegenstand einer Einwanderungspolitik ist. Einwanderungspolitik hat per Definition zum Ziel, die Zusammensetzung der Zuwanderung zu beeinflussen. Staaten steuern die Zuwanderung, d. h. das Überschreiten ihrer nationalen Grenzen, durch Gesetze und deren Auslegung bei der Anwendung vor Ort. Dabei müssen Kriterien angelegt werden, um zu entscheiden, wer das Recht erhält, einzureisen, dauerhaft zu bleiben und eine Arbeit aufzunehmen. Deutschland ist ein Land, das sich erst allmählich als Einwanderungsland begreift, und es besteht bisher kein gesellschaftlicher Konsens darüber, wie viel und welche Art der Migration gewollt und gebraucht wird. Die gesellschaftliche Diskussion ist sehr emotional aufgeladen und bewegt sich zwischen verschiedenen Polen. Einerseits gibt es moralische Bedenken, überhaupt nach „nützlichen“ und ungewollten Migranten zu unterscheiden, die sich an der Debatte um Hochqualifizierte und deren Sonderbehandlung entzünden. Auf der anderen Seite behindern Ängste, Vorurteile sowie die Unsicherheit im Umgang mit Migranten einen proaktiveren Umgang mit Zuwanderung und der Gestaltung der Einwanderungspolitik. Hier scheint eine sachlichere gesellschaftliche Debatte angebracht, die einerseits wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kriterien bei der Einwanderungspolitik als legitim anerkennt und andererseits in der Integrationspolitik alle bereits eingewanderten Bürger gleich behandelt, ohne mentale Kategorien von „guter“ und „schlechter“ Zuwanderung aufzubauen.

Insofern ist das Vermischen von migrations- und integrationspolitischen Instrumenten problematisch – oder anders gesagt die selektive Verwendung von integrationspoliti-

schen Instrumenten nur für eine Teilgruppe. Diese Praxis erscheint umso fraglicher und einseitiger, wenn man die kleine Gruppe angeworbener Personen den großen Gruppen von bereits in Hamburg lebenden Menschen mit akademischen Abschlüssen gegenüberstellt, die aufgrund von fehlender Arbeitserlaubnis oder Anerkennung des Abschlusses nicht ihrem erlernten Beruf nachgehen können. Zusätzlich könnte man die These aufstellen, dass die hochgradig mobile internationale Elite mit gut bezahlten Arbeitsverträgen bei internationalen Konzernen im Vergleich zu anderen Einwanderergruppen viel weniger Integrationsleistungen benötigt, da sie über ausreichend Ressourcen, Bildung und zumindest englische Sprachkenntnisse verfügt, um sich zurechtzufinden. Im Fazit ist es grundsätzlich positiv und wünschenswert, neuen Einwanderern das Gefühl des Willkommenseins zu geben und Hilfeleistungen anzubieten. Dies sollte jedoch für alle Neuankömmlinge gelten. Außerdem sollten anstelle einer einseitigen Anwerbungspolitik mit großem Aufwand auch die Potenziale derer, die bereits im Land leben, genutzt werden, indem sie im Bereich Bildung und Beruf unterstützt werden.

3 Aus der Diskussion zu Integration von Zuwanderern

3.1 Fehlende differenzierte Datengrundlagen

In der Diskussion wurde deutlich, dass zum einen Daten und Informationen zur Integration von Zuwanderern im Detail fehlen. So müssen für die Einordnung der Bedeutung der Migrantenökonomie zunächst aufwendig Daten erhoben werden, wie auch für die Bewertung des zivilgesellschaftlichen Engagements von Migranten keine repräsentativen und differenzierten Daten vorliegen. Daher können über das Gründungsverhalten ethnischer Unternehmer, die Einbindung von Migranten in Vereinen oder die Anzahl und Art und Weise des bürgerschaftlichen Engagements von Migranten kaum gesicherte Aussagen getroffen werden.

Eine Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe war demnach, dass eine unmittelbare Notwendigkeit besteht, Migranten in den unterschiedlichen Lebens- und Arbeitsbereichen statistisch zu erfassen. Erforderlich sind entsprechende Datenerhebungsverfahren und Kriterien, die eine Analyse des Zustands der Integration von Migranten in allen Lebensbereichen Aussagen ermöglichen. Notwendig ist insbesondere auch, auf die kulturellen und sprachlichen Hintergründe der Migranten einzugehen.

„Die Steuerung der Integrationsarbeit benötigt über die Indikatoren und Kennzahlen hinaus qualifizierte Daten. In der Kommunalstatistik und der amtlichen Statistik wurde vor 2005 nur zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden. Eine alleinige Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit wird der zunehmenden Heterogenität der Personen mit bzw. ohne deutsche Staatsangehörigkeit aber nicht gerecht. So sind viele Deutsche im Ausland geboren und als (Spät-)Aussiedler nach Deutschland zugewandert. Eine zunehmende Anzahl von Personen wurde im Ausland geboren und hat das Recht auf Einbürgerung in Anspruch genommen. Auf der anderen Seite leben viele Menschen als Ausländer in Deutschland, die hier geboren wurden und keine eigenen Migrationserfahrungen haben. Erst mit dem Mikrozensus 2005 erhebt das Statistische Bundesamt Daten zu Personen mit Migrationshintergrund; dazu zählen Ausländer, Zugewanderte, Eingebürgerte und deren Nachkommen“ (Bundesregierung 2007: 121-122).

Ziel soll es sein, Daten zukünftig zu erheben und laufend fortzuschreiben, sie der Differenziertheit und Heterogenität der Zuwanderer anzupassen und so klarere Aussagen machen zu können und zu besseren Schlussfolgerungen kommen zu können.

3.2 Gestaltungsmöglichkeiten im Quartier

Die Relevanz des Raumes wurde vielfältig und an verschiedenen Stellen in der Diskussion angesprochen. Dabei wurde die Frage gestellt, welche Rolle die Quartiersebene und welche Rolle die unterschiedlichen räumlichen Ebenen der Planung spielen. Es wurde auch die Frage gestellt, welche Strukturen auf der Quartiersebene eine Integration von Zuwanderern unterstützen können. Mit Strukturen sind beispielsweise bauliche Strukturen, Förderstrukturen, zivilgesellschaftliche und nachbarschaftliche Strukturen gemeint.

Dabei kann Raum aus zweierlei Perspektive betrachtet werden. Zum einen geht es um die Effekte des Raumes auf die Bewohnerschaft und zum anderen um die Gestaltbarkeit des Raumes durch die Bewohnerschaft. Raum kann dann eine Wirkung auf die Bewohnerschaft haben, wenn er als „Container“ für eine Reihe negativer oder auch positiver Eigenschaften angesehen wird, die dem Bewohner Chancen oder Hindernisse für seine persönliche Entwicklung geben.

Raum kann aus unterschiedlichen Perspektiven wahrgenommen werden und es soll hier auf das dynamische Raummodell von Sturm (2000) eingegangen werden. Zunächst ist der Raum in seinen unterschiedlichen materiellen Ausprägungen zu sehen, die innerhalb des Quartiers von dem konkreten Wohnumfeld und Wohnbedingungen bis hin zur infrastrukturellen Anbindung reichen können. Hinsichtlich des konkreten, materiellen Raumes wird häufig eine Benachteiligung von Migranten konstatiert, die sich tendenziell in Quartieren konzentrieren, in denen der Wohnraum qualitativ schlechter ausgestattet ist und das Wohnumfeld durch minderwertige Qualität und geringe Quantität (wenig Freiraum, wenig Spielplätze etc.) charakterisiert ist. Diese konkrete Situation der räumlichen Lebenssituation von Migranten steht in einer Wechselwirkung von sich selbst wieder konstituierenden Bedingungen und der staatlichen Steuerung von Siedlungsentwicklung. Zuwanderer sind häufig abhängig von zunächst günstigen Wohnsituationen, die sich insbesondere in Quartieren finden, die günstigen Wohnraum aufweisen. Quartiere mit günstigem Wohnraum sind in ihrer Qualität niedrig. Dieser Wirkungszusammenhang führt zu einer Konzentration von Migranten in Quartieren mit niedrigen Mieten. Damit entsteht ein Image innerhalb der Stadt, das die Konzentration von Zuwanderern ausdrückt, wo schlechte Wohn- und Lebensqualität vorherrschen und damit eine Durchmischung mit Nicht-Migranten und Unterschicht-Bewohnern unwahrscheinlich wird. Der kulturelle Ausdruck des Quartiers ist durch ein Negativimage geprägt, das sich dann materiell und kulturell reproduziert. Stadtplanung muss diese vielfältigen Wirkungszusammenhänge erkennen und in ihrer Tätigkeit auf die materielle Gestalt, den kulturellen Ausdruck und die konstituierenden Prozesse strukturierend reagieren. Dazu gehört, dass sie auf die konkreten räumlichen Anforderungen der Migranten eingeht, die einerseits andere Ansprüche an Wohnen und Freiraum haben und andererseits auch günstigen Wohnraum zunächst benötigen. Gleichwohl muss das Quartier auch für Nicht-Migranten interessant sein, sodass der kulturelle Ausdruck des Quartiers von Durchmischung und Vielfalt gekennzeichnet wird. Aber gerade auch der kulturelle Ausdruck eines Quartiers mit spezifischer ethnischer Ausprägung kann positiv wirken – als Zeichen einer internationalen, toleranten und vielfältigen Stadt. Hier muss es dann Aufgabe der Stadtentwicklung sein, den kulturellen Ausdruck eines Quartiers durch Imagebildung in eine positive Richtung zu lenken. Diesen Prozess muss sie auch durch materielle Gestaltung des Quartiers, der Unterstützung eines zivilgesellschaftlichen Engagements oder der Migrantenökonomie begleiten. So ergeben sich für Stadtplanung und -entwicklung unterschiedliche Handlungsebenen, die

Raum als materiell zu gestaltendes und als kulturell durch Netzwerke und Aktivitätsräume der Bewohner von Stadt und Quartier geprägtes Konstrukt und Ausdruck verstehen müssen.

3.3 Integration – Warum und wie sehr?

Die vorab dargestellte Betrachtung von Raum und die persönliche Zugehörigkeit zu einem materiellen, administrativen oder konstruierten Raum werfen den Blick auf die Diskussion, die insbesondere durch die Wahrnehmung von Migranten durch Nicht-Migranten und die Selbst-Wahrnehmung von Migranten charakterisiert wird. Dabei spielen Wahrnehmungen und Vorstellungen eine besondere Rolle, was durch die Lesung von *Wilfried N'Sondé* „Das Herz der Leopardenkinder“ deutlich wurde. In diesem Buch wird die Sichtweise eines jungen Menschen mit Migrationshintergrund dargestellt, der hinsichtlich einer bestimmten nationalen Herkunft stigmatisiert wird und gleichzeitig selber kaum eine konkrete Vorstellung des Geburtslandes hat, das er sehr jung verlassen hat. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern die Geburt in einem bestimmten Nationalstaat, Hautfarbe, Religion und Sprache die Identität einer Person bestimmen.

In der Diskussion in der Arbeitsgruppe als auch in und nach der Lesung mit *Wilfried N'Sondé* kam immer wieder die Frage auf, wieviel Integration sein muss und darf. Was kennzeichnet überhaupt das „Anderssein“ von Menschen, wie wichtig ist die Herkunft und was macht einen Menschen zu einem Migranten? Es schließt sich die Frage an, ob beim Thema Integration immer auch die ethnische Herkunft mitdiskutiert werden muss. Hat der norddeutsche Stadtbewohner, der in ein bayerisches Dorf zieht, nicht auch Probleme, sich in die Gemeinschaft zu integrieren? Ist es nicht ebenso schwer, Deutsche mit geringem Bildungsniveau für bürgerschaftliches Engagement im Quartier zu mobilisieren? Sind die Unterschiede zwischen den Lebensstilen verschiedener Gruppen nicht viel markanter als zwischen Deutschen und Ausländern, oder umgekehrt gesehen, ist die Gruppe der Migranten nicht viel zu vielfältig und heterogen, um die Trennlinie zwischen Fremd und Vertraut an Staatsbürgerschaft oder Herkunft festzumachen?

Geschlecht, Berufsgruppe, Religion oder Bildung können für den Zugang zu gesellschaftlichen Chancen und Möglichkeiten wichtiger sein als die Zugehörigkeit zu einer Nationalität. Trotz dieser Einwände wird festgestellt, dass die ethnische Herkunft so lange noch Thema in Integrationsdebatten sein muss, wie es einen offenen oder versteckten Rassismus gibt, der zu Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung, Arbeit, Wohnung oder gesellschaftlicher Teilhabe führt. Dieser Umstand macht eine Integrationspolitik notwendig. Gerade bei denen, die schon lange in Deutschland leben oder hier geboren werden, sind die Übergänge jedoch fließend, was Barrieren, ethnisches Zugehörigkeitsgefühl sowie Konstruktion der Identität über die ethnische Abstammung angeht. Wegen eines ausländisch klingenden Namens oder eines nicht westeuropäischen Aussehens als Migrant bzw. Person mit Migrationshintergrund adressiert zu werden, kann eher als irritierend und ausgrenzend empfunden werden.

An dem Begriff der Integration reibt sich die Diskussion. Es besteht Bedarf, erst einmal zu definieren, was damit gemeint ist und welche Zielvorstellung dahinter steht. Wie „weit“ wollen wir integrieren und wie viel? Wie soll die Gesellschaft aussehen, wieviel Pluralität können wir vertragen? Wer möchte oder sollte integriert werden – haben wir da die muslimische Hausfrau mit schlechten Deutschkenntnissen vor Augen oder gilt die Forderung auch für den spanischen Manager, der in einem international tätigen Konzern arbeitet?

Diese sehr subjektiven Voraussetzungen von Migranten, die gesellschaftliche Wahrnehmung sowie der räumliche Niederschlag und die daraus resultierenden Integrationsprobleme und Anforderungen bedürfen einer wissenschaftlich differenzierten Betrachtung, um alle Aspekte des Problems adäquat zu berücksichtigen.

Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2009): Integration in Deutschland. Erster Indikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring erstellt für die Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Berlin.
- Bundesregierung (2007): Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.
- Bundesregierung (2009): Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin.
- N’Sondé, W. (2008): Das Herz der Leopardenkinder. München.
- Sturm, G. (2000): Wege zum Raum. Methodologische Annäherungen an ein Basiskonzept raumbezogener Wissenschaften. Opladen.

Ivonne Fischer-Krapohl

Migrantenökonomie in der Stadt – Räumliche Verteilung, Potenziale und Good-Practice zur kommunalen Förderung

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Zum Begriff der „Ethnischen Ökonomie“
- 3 Die türkische Migrantenökonomie und ihre Standorte – das Beispiel Dortmund
 - 3.1 Räumliche Verteilung türkischer Unternehmen in Dortmund
 - 3.2 Die Standorte der türkischstämmigen Selbstständigen in Dortmund
- 4 Potenziale der türkischen Migrantenökonomie für die weltoffene und tolerante Stadt
 - 4.1 Potenziale für die Gruppe der Zuwanderer
 - 4.2 Potenziale für das Zusammenleben vor Ort
 - 4.3 Potenziale für Stadt und Quartier
- 5 Gute-Praxis-Beispiele der Förderung auf kommunaler Ebene
- 6 Schlussbemerkungen

Literatur

1 Einführung

In Deutschland waren im Jahr 2004 ca. 296.000 Ausländer selbstständig tätig. Seit 1991 hat sich damit die Anzahl an ausländischen Selbstständigen um 121.000 bzw. um 69 % erhöht (vgl. Leicht/Leiß 2006: 20). Da sich die Gesamtzahl ausländischer Erwerbstätiger weniger dynamisch entwickelt hat als die der selbstständig Tätigen, stieg die Selbstständigenquote insgesamt an: von 6,7 % in 1991 auf 10,1 % in 2004 (vgl. Tab. 1). Die meisten Untersuchungen gehen davon aus, dass die Selbstständigenquote der Ausländer diejenige der Deutschen zukünftig übertreffen wird.

Tab. 1: Selbstständigenzahl, -anteil und -quote (S-quote) 1991 und 2004 von Deutschen und Ausländern in Deutschland

	Selbstständige						Veränderung		
	1991			2004			1991-2004		
	in 1.000	Anteil	S-quote	in 1.000	Anteil	S-quote	absolut	relative Zunahme	S-quote
Deutsche	2.862	94,2	8,2	3.556	92,3	10,9	+694	+24,2 %	+2,7 %
Ausländer	175	5,8	6,7	296	7,7	10,1	+121	+69,1 %	+3,4 %
Insgesamt	3.037	100,0	8,1	3.852	100,0	10,8	+815	+26,8 %	+2,7 %

Quelle: eigene Darstellung nach Leicht/Leiß (2006: 20)

Es wird geschätzt, dass unter den Migrantenunternehmen die türkische Ökonomie den größten Anteil ausmacht. Zwar sind bei den Ausländergruppen die Italiener mit 45.000 Selbstständigen die am stärksten vertretene Gruppe, gefolgt von den Türken mit 44.000 Selbstständigen (vgl. Leicht/Leiß 2006: 21). Doch lag Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung zufolge in 2004 die Zahl türkischstämmiger Selbstständiger bei 62.000 und damit deutlich höher als die der Italiener mit 49.000 und die der Griechen mit 25.000 Selbstständigen (vgl. Leicht/Leiß 2006: 26) (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Geschätzte Zahl der ausländischstämmigen bzw. eingebürgerten Selbstständigen in Deutschland

	italienisch	griechisch	türkisch
Ausländer	45.000	24.000	44.000
Eingebürgerte	4.000	1.000	18.000
Ausländischstämmige	49.000	25.000	62.000

Quelle: eigene Darstellung nach Leicht/Leiß (2006: 26)

Bereits Anfang der 1960er Jahre gründeten türkische Migranten erste Betriebe und siedelten sich vornehmlich in ökonomischen Nischen an, um Konsumbedürfnisse ihrer Landsleute zu befriedigen.

In 2006 erwirtschafteten in Nordrhein-Westfalen 24.000 Selbstständige insgesamt 11,2 Mrd. Euro, investierten 2,8 Mrd. Euro in der Region und beschäftigten insgesamt 120.000 Personen¹. Die Ruhrregion ist dabei das ökonomische Zentrum der türkischen Migrantenökonomie in Deutschland und stellt ungefähr die Hälfte der genannten Selbstständigen (vgl. ZfT 2002: 90 ff.) (vgl. Tab. 3).

¹ vgl. http://www.retra.de/content/Daten/5/31/t%C3%BCrkische_selbst%C3%A4ndige_nrw_2002_neu.pdf (letzter Zugriff am 31.07.2009)

Tab. 3: Türkischstämmige Selbstständige in Nordrhein-Westfalen, Stand 2006

Indikator	Jahr				
	1985	1995	2000	2004	2006
Investitionsvolumen (Mrd. €)	0,7	1,7	2,5	2,7	2,8
Jährlicher Gesamtumsatz (Mrd. €)	2,8	6,6	10,5	10,7	11,2
Beschäftigung insgesamt	20.000	57.000	116.000	114.000	120.000

Quelle: eigene Darstellung nach http://www.retra.de/content/Daten/5/31/t%C3%BCrkische_selbst%C3%A4ndige_nrw_2002_neu.pdf

Während die Gründungen in Deutschland insgesamt rückläufig sind, steigt die Zahl der Selbstständigen mit Migrationshintergrund weiter an. Nach Angaben des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK 2008: i) wird bereits jede neunte Firma von Migranten gegründet. Dabei sei bereits heute absehbar, dass die Zahl der Selbstständigen demographisch bedingt bis zum Jahr 2050 um mehr als eine halbe Million sinken wird. Neben Aspekten der gesellschaftlichen Integration werde es deshalb auch gesamtwirtschaftlich wichtig, das Gründungspotenzial von Migranten weiter zu erschließen (vgl. DIHK 2008: 14).

Die Selbstständigkeit der Migranten berührt sowohl die Integrationsfrage wie auch soziale Aspekte und wird in zunehmendem Maße auch als Aufgabe der Wirtschaftsförderung verstanden. Dabei werden die zunehmende Etablierung der Migranten in der städtischen Ökonomie und die vermuteten Potenziale oder auch Gefahren durchaus kontrovers diskutiert und bewertet.

Einerseits gilt die Förderung der Migrantenökonomie als sehr wichtiges Handlungsfeld, in dem die Potenziale von Internationalisierung und Migration ausgeschöpft werden können. Um die Integration von Migranten zu fördern, gilt die Förderung der „Ethnischen Ökonomie“ als wichtiger kommunaler Ansatzpunkt. Der Deutsche Städtetag (2007: 28) bewertet die Ethnische Ökonomie darüber hinaus als gewichtigen Wirtschaftsfaktor. Weiterhin werden Potenziale für die Stadterneuerung und auch Chancen für eine Integration in die Stadtgesellschaft ausgemacht (vgl. Fischer 2002: 282 ff.).

Andererseits wird die sich sichtbar etablierende Unternehmerlandschaft vor allem der türkischen Selbstständigen im medialen wie auch im wissenschaftlichen Diskurs als vermeintlicher Beleg dafür angeführt, dass sich eine sogenannte Parallelgesellschaft herausbilde. Dies mag zum Teil daran liegen, dass die Migrantenunternehmer als Bedrohung angestammter Privilegien gelten, wenn sie sich niederlassen, die Infrastruktur in Städten zum Teil übernehmen und neue Lebensformen entwickeln (vgl. Nikodem/Schulze/Yildiz 2007: 96 f.). Dieser Widerspruch ergibt sich aber auch nicht zuletzt aus unreflektierten Definitionen des Begriffs „Ethnische Ökonomie“ und entsprechend angelegten Forschungsarbeiten.

Entsprechend soll in diesem Beitrag zunächst rekonstruiert werden, wie der Begriff der sogenannten „Ethnischen Ökonomie“ entworfen wurde und wird und wie die Ökonomie von Migranten in benachteiligten Stadtteilen nachgerade *verortet* wird. Am Beispiel der türkischen Migrantenökonomie in Dortmund soll der Blick geweitet werden, zumindest auf eine gesamtstädtische Perspektive, um zu verdeutlichen, dass sich die

wirtschaftlichen Aktivitäten türkischstämmiger Selbstständiger nicht auf die benachteiligten Stadtteile oder nur bestimmte Branchen begrenzen. Es werden die Potenziale der Migrantenökonomie für eine tolerante und weltoffene Stadt aufgezeigt und abschließend Good-Practice-Beispiele zur Förderung der Selbstständigkeit von Migranten angeführt.

2 Zum Begriff der „Ethnischen Ökonomie“

Trotz der Aktualität und der wirtschaftlichen Dynamik besteht über das, was Ethnische Ökonomien ausmacht – synonym wird auch von Migrantenökonomien gesprochen –, wenig Einstimmigkeit. Es gibt verschiedene theoretische Ansätze und Modelle zur Erklärung ihrer Entstehung und Funktionsweise. Je nach zugrunde gelegten Kriterien wird der Gegenstand entworfen und damit auch festgelegt, ob wir in der verstärkten wirtschaftlichen Verselbstständigung von Migranten ein Symptom für eine drohende Parallelgesellschaft mit entsprechenden desintegrativen Tendenzen sehen oder aber die Chancen und integrativen Aspekte in den Mittelpunkt stellen. In jedem Fall wird unser Blickwinkel einen bedeutenden Einfluss auf die Ergebnisse unserer Betrachtungen haben: „Die unterschiedlichen Wirklichkeitsmodelle, die aus unterschiedlichen Perspektiven entworfen werden, zeigen, dass ein wie auch immer vollständiges Bild beobachterabhängig ist und immer eine intellektuelle Konstruktion darstellt“ (Yildiz zitiert nach Ceylan 2006: 95).

Es können grundsätzlich zwei unterschiedliche Gruppen von Ansätzen unterschieden werden: strukturelle und kulturalistische Erklärungsansätze. Strukturelle Ansätze erklären die Entstehung „Ethnischer Ökonomien“ in Bezug auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die die berufliche Selbstständigkeit von Migranten forcieren oder erschweren. Hierzu zählen der Marktansatz sowie der Reaktionsansatz². Die beiden wirkungsmächtigsten strukturellen Bedingungen sind dabei der institutionell-rechtliche Rahmen und der Einfluss von damit zusammenhängender Arbeitsmarktregulierung sowie die Erwerbsarbeitslosigkeit. Diese Ansätze haben eine grundsätzlich überzeugende Erklärungslogik, sind aber nicht ausreichend, denn sie blenden die Seite der Migranten als selbstständig handelnde (Wirtschafts-)Subjekte vollständig aus.

Kulturalistische Ansätze stammen originär aus dem anglo-amerikanischen Raum und wurden gerade in den Anfangsjahren der Erforschung „Ethnischer Ökonomien“ gleichsam als Blaupause in der deutschen Forschung aufgegriffen. Kulturalistische Ansätze heben die Besonderheit „Ethnischer Ökonomien“ hervor und machen sie an vermeintlich homogenen kulturellen Besonderheiten der einzelnen ‚Communities‘ fest. Zu diesen Ansätzen gehören das Kulturmodell, der Ressourcenansatz und das Nischenmodell. Grundsätzlich ist kritisch anzumerken, dass in diesen Ansätzen implizit unterstellt wird, dass für den Verselbstständigungsprozess von Migranten Ethnizität immer von Bedeutung sei. Dabei wird eine Gegenwelt zur modernen kapitalistischen Produktionsweise und der einheimischen bürgerlichen Gesellschaft imaginiert und Ethnizität als Ergebnis produziert, wo sie die unreflektierte Prämisse war (vgl. Timm 2000: 375).

Insgesamt möchte ich auf drei konzeptionelle Engführungen des theoretischen Bezugsrahmens kritisch hinweisen:

² Zu einem umfassenden Überblick über die gängigen theoretischen Modelle und Erklärungsansätze vgl. Fischer-Krapohl (2007a).

Erstens: Mit dem Fokus auf das vermeintlich Gemeinsame von Unternehmern mit Migrationshintergrund wird eine für die empirische Untersuchung irreführende Grenze konstruiert – Migrantenunternehmer scheinen immer irgendwie anders zu sein. Bislang wurde jedoch nie gezeigt, dass Migranten wirklich anders sind und anders wirtschaften. Nur weil es Migranten sind, die unternehmerisch tätig sind, wird vorausgesetzt, dass es auch essenzielle Unterschiede im unternehmerischen Verhalten zu deutschen Selbstständigen gäbe (vgl. Rath 2000: 5). Der Begriff der „Ethnischen Ökonomie“ wirkt dann polarisierend, wenn die entsprechende Ökonomie der Migranten als bestimmte Gruppe selektiert und über vermeintlich ethnisch-homogene Formen des Wirtschaftens als fremde Ökonomie stigmatisiert wird. Die ‚Ethnisierung‘ der Selbstständigkeit von Migranten kann schließlich als eine Strategie benutzt werden, „um vermeintliche oder tatsächliche Unterschiede zum eigenen Vorteil zu gewichten“ (Bukow 1996: 7) oder nach Butterwegge (2007: 72) als ein „sozialer Exklusionsmechanismus, der die Minderheiten schafft, diese (fast immer) negativ etikettiert und Privilegien einer dominanten Mehrheit zementiert“. Denn Ethnizität und ethnische Zuschreibungen sind zu festen Bewertungsmustern, auch im städtischen Alltag, geworden. „Diese Bezeichnungen werden dabei häufig nicht als neutrale Beschreibungskategorien verwendet; sie sind Pauschalisierungen, die oft eine wertende Komponente besitzen, welche im Lebensalltag zur Selbst- und Fremdpositionierung von Individuen und Gruppen dient“ (Pabel/Kettler 2009: 20).

Insgesamt werden individuelle Unterschiede im Gründungsverhalten außer Acht gelassen. Damit wird auch in Kauf genommen, dass gerade die erfolgreichen Unternehmer systematisch ausgeblendet werden.

Zweitens fehlt die Perspektive des Raums: Wenn ‚Raum‘ in Forschung und Planungspraxis überhaupt thematisiert wird, dann wird die Relevanz der Migrantenökonomie auf die Kolonie bzw. die benachteiligten Stadtteile beschränkt. In die theoretische Konzeption finden räumliche Bezüge bislang keinen Eingang. Dadurch bleiben z.B. strukturelle Unterschiede zwischen verschiedenen Teilräumen ebenso ausgeblendet wie auch die Frage danach, welche Möglichkeiten des Zugangs zu bestimmten Standorten Migrantenunternehmer haben oder welche Standorte ihnen verschlossen bleiben. ‚Raum‘ erscheint höchstens als Gebietsbezug der jeweiligen Untersuchung oder aber im Praxiszusammenhang der integrierten Stadterneuerung. Die Migrantenökonomie wird damit nahezu ausschließlich in den Stadtvierteln mit relativ hohen residenziellen Segregationen von Minderheiten überhaupt erst verortet. Im Zusammenhang mit der aktuellen Debatte im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ wird damit eine Deckungsgleichheit von benachteiligten Stadtteilen und Migrantenökonomie suggeriert.

Drittens werden der Aspekt der Integration und die Rolle von Integrationspotenzialen völlig ausgeblendet – sie sind weder Bestandteil des Forschungsinteresses noch Teil des zu produzierenden Ergebnisses. Dabei stellt die Selbstständigkeit von Migranten keinen geschlossenen Bereich dar, sondern weist vielfältige Vernetzungen und Verknüpfungen mit der Mehrheitsgesellschaft auf. Sie kann nur durch Öffnung zur Mehrheitsgesellschaft und umgekehrt funktionieren und trägt damit bereits zum Gelingen der Integrationsprozesse bei (vgl. Boos-Krüger 2005: 11 f.).

Eine einheitliche Definition dessen, was mit ‚Migrantenökonomie‘ bezeichnet wird, steht noch aus. Da keiner der angesprochenen Ansätze für sich eine ausreichende Erklärungskraft besitzt, wird eher vernetzt argumentiert: Aus allen Richtungen werden Argumentationsmuster übernommen und am konkreten Einzelfall gegeneinander abgewogen.

Die größtenteils unkritische und unreflektierte Übernahme der Begriffe und Konzepte zur „Ethnischen Ökonomie“ aus dem anglo-amerikanischen Raum in der Vergangenheit hat dabei die Zustände, die sie abbilden sollten, erst diskursiv hergestellt³. Es ist eine wissenschaftliche Binsenweisheit, dass die Beobachterperspektive und die Fragerichtung eine wesentliche Rolle für das produzierte Ergebnis spielen. Suchen wir nach dem Ethnisch-Gemeinsamen und der Besonderheit der Gründungen von Migranten, werden wir sie finden. Fragen wir nach der Vielfalt im Gründungsgeschehen und einer erfolgreichen Gründungspraxis, werden wir auch diese finden.

In diesem Zusammenhang ist es ein hilfreicher Schritt, dass in der Praxis der Wirtschaftsförderung aktuell alles, was von Migranten als Selbstständigkeit betrieben wird, als Migrantenökonomie bezeichnet wird. Nach diesem Verständnis handelt es sich bei der Migrantenökonomie um räumliche Cluster von Betrieben, deren Geschäftsinhaber Migranten sind – also um einen wirtschaftlichen Lebensbereich, an dem Migranten teilnehmen.

Dabei kann es sich ebenso um türkischstämmige Unternehmer aus der Türkei handeln, die in Deutschland investieren, wie um hier lebende türkischstämmige Migranten, die sich in Deutschland selbstständig machen. Dass sie sich dabei nicht nur in den sogenannten benachteiligten Stadtteilen ansiedeln, soll im Folgenden aufgezeigt werden.

3 Die türkische Migrantenökonomie und ihre Standorte – das Beispiel Dortmund

Die insgesamt schlechte Datenlage im Zusammenhang mit dem Forschungsfeld Migration gestaltet sich mit Blick auf die Migrantenökonomien noch schwieriger. Auch auf der städtischen Ebene gibt es nur unzureichende, nicht räumlich verortete Daten. Entsprechend können an dieser Stelle lediglich Tendenzen bezüglich der Branchenstruktur und der Standorte türkischer Unternehmen am Beispiel Dortmund ausgeführt werden⁴.

3.1 Räumliche Verteilung türkischer Unternehmen in Dortmund

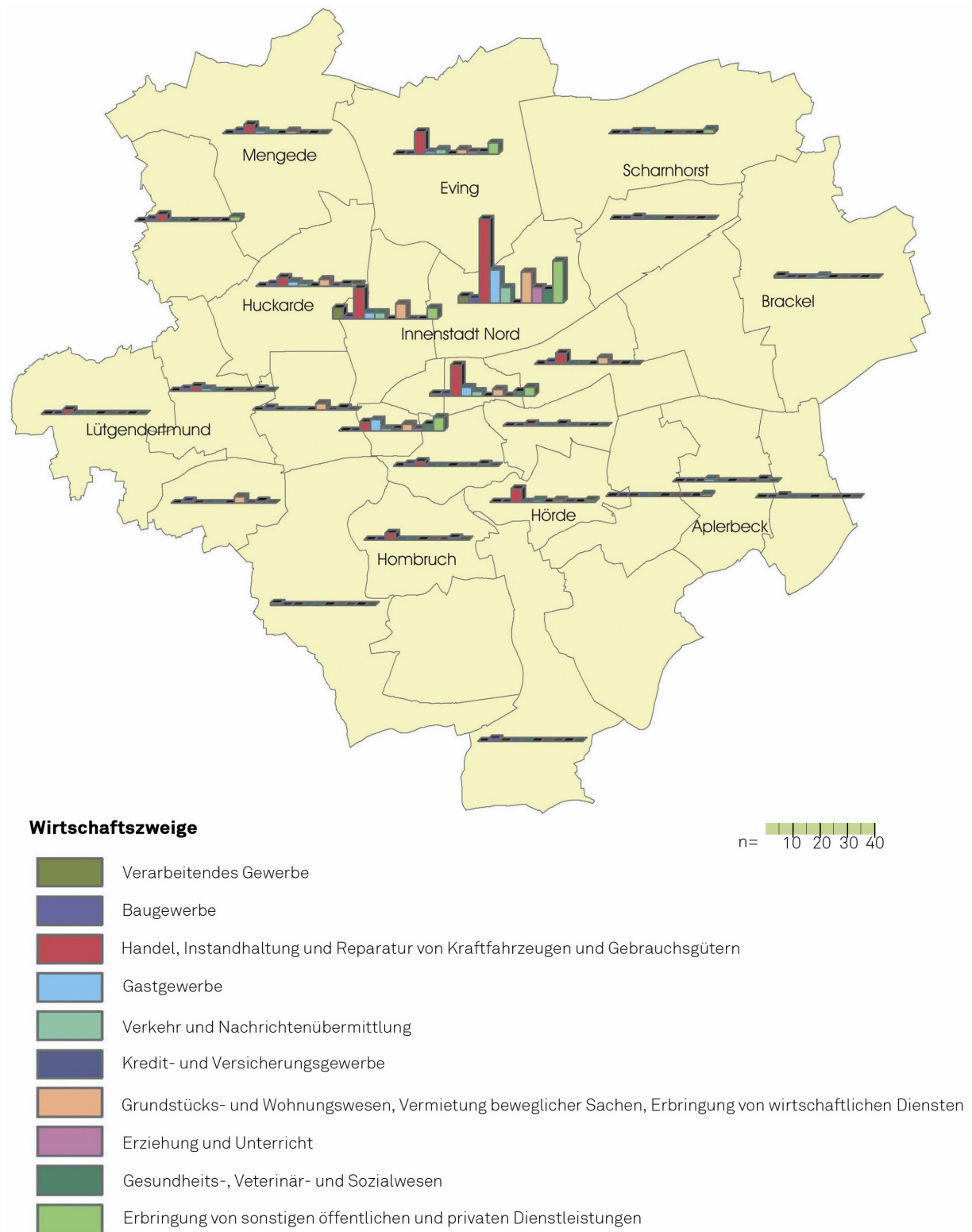
Anhand einer Auswertung türkischer Branchenbücher konnten 328 Einträge für Dortmund extrahiert werden; diese wurden von den jeweiligen Selbstständigen selbst gemeldet. Experten schätzen die in Dortmund ansässigen türkischstämmigen Unternehmen auf über 2.000. So konnte ein erster, wenn auch nicht repräsentativer Eindruck sowohl zur räumlichen Verteilung nach Postleitzahlen wie auch zur Branchenverteilung abgeleitet werden (vgl. Abb. 1).

Dabei wird deutlich, dass die türkische Migrantenökonomie in Dortmund nahezu in der gesamten Stadt angesiedelt ist und fast alle Gewerbeklassen einschließt.

³ vgl. hierzu eine ähnliche Kritik von Lindner (2004: 196) an der unkritischen Übernahme des Begriffs „Ghetto“.

⁴ Die folgenden Ausführungen sind Ergebnisse der Sondierungsphase im laufenden Promotionsvorhaben „Ethnische Ökonomie und Raum. Das Beispiel der türkischen Migrantenökonomie in Dortmund“ und basieren auf Auswertungen türkischer Branchenbücher, Ortsbegehungen und Sondierungsgesprächen mit Experten.

Abb. 1: Räumliche Verteilung der türkischen Ökonomie in Dortmund nach Gewerbe-
klassen



Quelle: eigene Berechnungen

3.2 Die Standorte der türkischstämmigen Selbstständigen in Dortmund

Benachteiligte Stadtteile – Die Dortmunder Nordstadt

Noch immer ist ein Großteil der türkischen Ökonomie in der Dortmunder Nordstadt zu finden. Dort bieten die Selbstständigen eine breite Palette an Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs an und erhalten damit die Versorgungsinfrastruktur für die gesamte Stadtteilbevölkerung mit aufrecht und auch lebendig. Sie schaffen neue Qualitäten: In keinem anderen Dortmunder Stadtteil ist z. B. das Frischeangebot so hoch wie in der Dortmunder Nordstadt.

Es gibt hochqualitative Angebote, vor allem im Restaurantbereich, die sich vorwiegend an ein deutsches Klientel richten. Wir finden aber auch weiterhin die klassischen Angebote, die sich hauptsächlich an die eigene Ethnie richten, wie z. B. Teestuben oder Import-Export-Geschäfte.

Als Besonderheit hat sich in den letzten Jahren der Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen herausgebildet: Gut ausgebildete türkischstämmige Unternehmer richten sich mit ihren Angeboten an die Gruppe der Migranten, um entweder Brücken in die Mehrheitsgesellschaft zu schlagen – zu nennen wären hier Unternehmensberater, Anwälte etc. – oder die neu entstehende Bedürfnisse unter der Migrantenbevölkerung bedienen, z. B. kultursensible mobile Pflegedienste für älter gewordene Muslime bzw. Migranten.

Traditionelle Arbeiterstadtteile – am Beispiel Dortmund-Eving

Auch in Eving finden sich viele Unternehmen türkischer Migranten. Auch hier ist die Angebotspalette breit angelegt und reicht vom Kfz-Meister über herkömmliche Lebensmittelläden bis hin zu Ärzten und einem Ausbildungs- und Sprachinstitut. Hier erscheint die türkische Migrantenökonomie als selbstverständlicher Bestandteil der ansonsten von deutschen Facheinzelhändlern und Supermärkten geprägten lokalen Ökonomie.

Prosperierende Stadtteile – am Beispiel Dortmund-Hombruch

In Hombruch nimmt die türkische Migrantenökonomie eher die Bedeutung einer Ergänzungsökonomie ein: Sie erweitert das bestehende hochqualitative Angebot um eine Änderungsschneiderei, ein Feinkostgeschäft, ein Wasserpfeifencafé und einen Gemüsehändler. Mit insgesamt hoher Qualität und exotischem Flair schlagen sie eine Brücke zur überwiegend deutschen Quartiersbevölkerung. Kioske und ein großer Teil der Imbisse sowie einzelne Friseursalons, ein Juwelier und eine Arztpraxis werden von türkischen Migranten betrieben und ergänzen so das Angebot für eine überwiegend deutsche Kundschaft.

Die Innenstadt – Dortmund City

Hier verdeutlicht sich schließlich die Normalität des türkischen Gründungsgeschehens in der Stadt: Wir finden in der City Dortmund unter anderem Rechtsanwälte, Juweliere und Restaurantbesitzer mit einem gehobenen Angebot. Und wir finden die von türkischstämmigen Migranten betriebenen Friseursalons und Imbisse.

Eine große Bedeutung für den Standort Innenstadt können auch türkische Investoren aus der Türkei bekommen. Die Dortmunder Wirtschaftsförderung arbeitet an einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Türkei und Deutschland. Aktuell möchte eine türkische Modekette ein Textilunternehmen im Westfalen-Forum einrichten. Diese Einkaufspassage ist derzeit von erheblichen Leerständen geprägt und würde

eine deutliche Aufwertung erfahren. Darüber hinaus würden insgesamt 50 neue Arbeitsplätze geschaffen (vgl. Busske 2009).

Der Dortmunder Großmarkt

Ein weiteres Beispiel für die Normalität im Gründungsgeschehen ist der Dortmunder Großmarkt: Die meisten der türkischstämmigen Groß- und Außenhandelskaufleute in Dortmund nutzen die Agglomerationsvorteile und sind unter dieser Adresse zu finden.

Die zum Einsatz gekommenen Daten erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Aber es konnte zumindest im Ansatz gezeigt werden, dass bei der Auseinandersetzung mit der Migrantenökonomie über den Tellerrand der benachteiligten Stadtteile hinausgeblickt werden sollte, um dem Gegenstand gerecht zu werden und um die tatsächliche Bandbreite der Chancen für die Stadt ausmachen zu können.

4 Potenziale der türkischen Migrantenökonomie für die weltoffene und tolerante Stadt

Es gibt eine Reihe von Forschungsarbeiten, die aufgezeigt haben, dass von der Ökonomie der Migranten große Potenziale ausgehen (können). Diese sollen im Folgenden schlaglichtartig für die Gruppe der Zuwanderer selbst, für das gemeinsame Zusammenleben im Stadtteil und im Hinblick auf die Chancen für Stadt und Quartier vorgestellt werden.

4.1 Potenziale für die Gruppe der Zuwanderer

Soziale Hilfestellungen für andere Migranten

Die Migrantenökonomie kann andere Migranten beim Einleben in der neuen Umgebung unterstützen und übernimmt damit eine zentrale Integrationsfunktion. Sie gewährleistet ein Gefühl von Vertrautheit, fungiert als Treffpunkt und Informationsbörse, bietet ein Stück ‚Heimat‘ im Stadtteil und in einer fremden Umgebung und erleichtert so den Zuwanderern das Vertrautwerden mit dem Sich-Heimisch-Fühlen im Stadtteil und in Deutschland (vgl. Schuleri-Hartje/Floeting/Reimann 2005: 86).

Hervorzuheben ist die Funktion als Kontakt- und Informationsbörse: Gerade diejenigen Unternehmer, die sich in den ethnisch segregierten Bereichen einer Stadt ansiedeln, gelten als Bestandteil zentraler Netzwerkstrukturen, die als wichtige Ressourcen für die Beschaffung von Informationen, Kontakten, Wissen, Arbeitskräften, Geschäftsbeziehungen und Kunden dienen können (vgl. Schuleri-Hartje/Floeting/Reimann 2005: 73). Durch persönliche Kontakte und Mund-zu-Mund-Propaganda können Unternehmer auf dieses Angebot aufmerksam machen (vgl. Schuleri-Hartje/Floeting/Reimann 2005: 74).

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass es mittlerweile wissensintensive Dienstleistungsangebote für die Migranten gibt: Beispielsweise wird im Bereich der kultursensiblen Alten- und Krankenpflege nicht nur eine innovative Geschäftsidee verwirklicht, sondern es werden notwendige Bedürfnisse – in diesem Fall älter gewordener Migranten – befriedigt. Damit kann das Unternehmensangebot fast schon als gemeinwesenorientiert bezeichnet werden.

Integration in die Mehrheitsgesellschaft

Eine Studie des Zentrums für Türkeistudien hat gezeigt, dass der zunehmende soziale Status die Verbundenheit der Migranten mit Deutschland steigere; der soziale Aufstieg fördere die Integration (vgl. Gorny 2008). Unter den türkischstämmigen Selbstständigen fühlen sich demnach 28,1% mit Deutschland verbunden, mit beiden Ländern – also

sowohl mit der Türkei wie auch mit Deutschland – 34,4% der Selbstständigen (vgl. Gorny 2008).

Es war in der Vergangenheit oft zu beobachten, dass sich Nischenbetriebe vor dem Hintergrund des begrenzten Nachfragesegments innerhalb der eigenen Ethnie auch deutschen Kundenkreisen geöffnet haben, um wirtschaftlich bestehen zu können. Neben dem bereits beschriebenen Sich-Einfügen(-Müssen) in den institutionellen Rahmen der Mehrheitsgesellschaft sind Migrantenunternehmer immer auch Bestandteil des wirtschaftlichen Kreislaufs von Zulieferern und Abnehmern, sodass eine zunehmende Verflechtung mit den einheimischen Ressourcen zu beobachten ist (vgl. Schuleri-Hartje/Floeting/Reimann 2005: 49). Damit existiert die Migrantenökonomie innerhalb der Ökonomie der Mehrheitsgesellschaft (Teilidentität) und stellt entsprechend keinen geschlossenen wirtschaftlichen Bereich dar: „Sie unterliegt vielmehr vielfältigen Verknüpfungen und wechselseitigen Bedingtheiten innerhalb der Ökonomie der Mehrheitsgesellschaft“ (Boos-Krüger 2005: 11). Da die Ökonomie der Migranten nur durch Öffnung zur Mehrheitsgesellschaft und umgekehrt funktionieren kann, ist dies selbst bereits ein großer Schritt in Richtung Integration.

Stärkung von Selbstbestimmung und Selbstbewusstsein

Es gibt verschiedene Motive bei den Migranten, eine berufliche Selbstständigkeit anzustreben. Diese sind nicht immer nur durch Arbeitslosigkeit oder Diskriminierung angelegt (‘Ökonomie der Not’), sondern folgen oft einer ‘Ökonomie der Selbstverwirklichung’: Die Selbstständigkeit wird als erstrebenswerter sozialer Aufstieg empfunden und gewertet. Auch wenn Migranten in der formalen Bildung immer noch als benachteiligt gelten, liegt der Anteil der Studierenden immerhin bei 12,2% (vgl. BBM 2005: 67). Entsprechend wird die Verselbstständigung oft als folgerichtiger Karriereschritt nach einer hochqualifizierten Ausbildung betrachtet.

Damit können die Unternehmer eine wichtige Vorbildfunktion für nachfolgende Verselbstständigungen und – noch grundlegender – als beruflich erfolgreiche Beispiele für Kinder und Jugendliche übernehmen.

Für selbstständige Frauen unter den Migrantenunternehmen ist der Verselbstständigungsprozess ein wichtiger Aspekt der Emanzipation von der Community (vgl. Hillmann 2001: 50 ff.).

4.2 Potenziale für das Zusammenleben vor Ort

Brücken in die Mehrheitsgesellschaft

Aus der verstärkten Selbstständigkeit von Migranten resultieren drei besonders hervorzuhebende Potenziale für die Integration in die Mehrheitsgesellschaft. Neue Organisationen wie Unternehmerverbände der Migranten treten als Multiplikatoren für die Interessen der Migrantenunternehmer ein und begünstigen ein gegenseitiges Lernen im Kontakt mit städtischen wirtschaftsfördernden Institutionen und den Kammern. So werden sie auch zu neuen Kooperationspartnern der städtischen Planung und Politik. Einer Studie zufolge nehmen Verbandsmitgliedschaften eine große Bedeutung ein: 80% der befragten Unternehmer waren demnach in der IHK (Pflichtmitgliedschaft), 15% gehörten verschiedenen türkischen Unternehmerverbänden an, weitere 15% waren in Branchenverbänden organisiert (vgl. PwC Mittelstand 2009: 17).

Auf einer anderen Ebene drückt sich die Brückenfunktion der Migrantenökonomie in dem Bestreben einzelner Selbstständiger aus, als Botschafter der eigenen Mentalität, Küche oder Kultur zu dienen (vgl. Fischer 2002: 276; Schuleri-Hartje/Floeting/Reimann

2005: 75). Sie eröffnen auch den deutschen Stadtteilbewohnern einen lebensweltlichen Zugang zu attraktiven Fremdheiten, deren Erfahrungen eine Auseinandersetzung mit Andersartigkeit im Alltag fördern kann (vgl. Breckner 2007: 89). Die Migrantenökonomie wird damit zur Möglichkeit „positiver Differenz Erfahrung“ (Breckner 2007: 87).

Als drittes wären die bereits angeführten Dienstleister zu nennen, deren Geschäftsidee darin besteht, andere Migranten zu beraten oder zu unterstützen. In Dortmund gründeten beispielsweise ein Anwalt, ein Unternehmensberater und ein Steuerberater eine Dienstleistungsgesellschaft, deren Ziel es ist, andere gründungswillige Migranten auf dem Weg der Verselbstständigung professionell zu begleiten.

Multikulturelle Treffpunkte

Die Migrantenökonomie ist vielfältig ausgerichtet. Die Aktivitäten richten sich nicht nur an die eigene Herkunftsgruppe, sondern auch an die Versorgungsbedarfe der deutschen Bevölkerung: „Kundenkreise gleicher Herkunft haben eher eine geringe Bedeutung“ (BBM 2007: 64). Somit dient die Migrantenökonomie – auch und gerade in benachteiligten Stadtteilen – als wichtige Begegnungsmöglichkeit zwischen Deutschen und Migranten.

4.3 Potenziale für Stadt und Quartier

Städtebauliche Aufwertung

Es gibt seit nunmehr geraumer Zeit den Trend, dass sich die alteingesessenen deutschen Geschäftsleute – teils aus Altersgründen, teils aus Rentabilitätsgründen – zurückziehen. Die frei gewordenen Ladenlokale bzw. die leer gefallenen Standorte werden zunehmend auch von türkischen Geschäftsleuten genutzt. Damit wird der Anteil an Leerständen in verschiedenen Teilräumen reduziert und der mit den Leerständen einhergehende Eindruck des Niedergangs zumindest gemildert.

Insgesamt ist mit den genutzten Ladenlokalen eine Belebung der Straßen verbunden. Gerade in benachteiligten Stadtteilen, aber auch in der Innenstadt kann die damit verbundene erhöhte soziale Kontrolle zu einem größeren Sicherheitsgefühl beitragen. Es gilt auch heute noch, was Jacobs (1963: 33) bereits formulierte: Wichtigste Erfordernis für soziale Kontrolle ist eine „gehörige Anzahl von Läden und anderen öffentlichen Orten entlang des Bürgersteigs“.

Imagesteigerung

Die bereits angeführten ‚exotischen‘ Betriebe wie auch die Angebote, die sich an die eigene Ethnie richten, können über die Stadt(teil)grenzen hinaus Kunden anlocken. Seien es Brautmoden, ein Hamam oder ein gutes Restaurant – es können Deutsche wie auch Zuwanderer stadtweit und darüber hinaus angezogen werden und so Image steigend auf das nach außen getragene Bild wirken (vgl. Fischer-Krapohl 2007b: 138).

Arbeitsmarktrelevanz

Mit der Verselbstständigung haben sich neue Formen der Arbeitsmarktintegration herausgebildet: Berufliche Selbstständigkeit der Migranten ist zu einem festen Bestandteil der europäischen Arbeitsmärkte geworden (vgl. Hillmann 2008: 17). Da nichtdeutsche Unternehmer keine spezifisch ethnisch geprägten Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsvorlieben haben (vgl. Schuleri-Hartje/Floeting/Reimann 2005: 85), finden hier Deutsche wie andere Migranten Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Auch wenn die Kleinst- und Kleinbetriebe derzeit noch überwiegen, so gibt es bereits eine Vielzahl großer Unter-

nehmen. Im Jahr 2004 arbeiteten bundesweit 290.000 Menschen in türkischen Unternehmen (vgl. Goldberg/Halm/Sen 2004: 40). Es werden vor allem auch neue Arbeitsmöglichkeiten für Migranten geschaffen, die ansonsten auf dem deutschen Arbeitsmarkt noch immer als benachteiligt gelten (vgl. Ceylan 2006: 121).

5 Gute-Praxis-Beispiele der Förderung auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene wird zunehmend erkannt, welche Potenziale von den Migrantenökonomien ausgehen. Um die Migrantenökonomie zu fördern, kann auf eine Bandbreite von Gute-Praxis-Beispielen zurückgegriffen werden.

„Die Integration von Migranten kann umso leichter gelingen, je eher sie auch wirtschaftlich integriert sind. (...) Generell sind hierfür rechtliche Rahmenbedingungen, Förderprogramme und die gesellschaftliche Akzeptanz der Migranten wichtig. Diese Faktoren können von den Städten nur wenig beeinflusst werden“ (Deutscher Städtetag 2007: 31). Die vorhandenen kommunalen Fördermöglichkeiten beziehen sich auf unterschiedliche Aspekte des Unternehmertums und sollen beispielhaft vorgestellt werden.

Existenzgründung und Ansiedelung von Betrieben

Ein Schlüssel zur Förderung der Migrantenökonomie ist eine gezielte Existenzgründungsberatung. Diese erfolgt am besten durch Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und wird vor Ort angeboten.

Im Projekt „Förderung der ethnischen Ökonomie“ in der Dortmunder Nordstadt wurde neben Beratungsangeboten (z. B. Seminare für kaufmännische Qualifikationen) auch eine systematische Standortakquise durch gezielte Ansprache, Begleitung und Vermittlung interessanter Unternehmen in der Nordstadt verfolgt. „Internationalität als Standortfaktor und das Prestige der Nordstadt für ethnische Unternehmen sollen gefestigt und ausgebaut werden“. Angesiedelt werden sollten Unternehmen, „die Produkte oder Leistungen auch über den Stadtteil hinaus ‚exportieren‘“ (BMVBS 2008: 35).

Existenzsicherung und Bestandssicherung

Als nachahmenswert gelten auch die Beispiele, die die Förderung der Bestandsfähigkeit von Unternehmen zum Inhalt haben. „Generell wird damit deutlich, dass die Wirtschaftsförderung bei allen Aktivitäten den Kontakt zu den Migranten aufbauen und diese ggf. in speziellen Problemlagen begleiten sollte“ (Deutscher Städtetag 2007: 32).

Als ein relativ neues Instrument wird die Mikrofinanzierung erprobt: die Vergabe von Kleinstkrediten als Hilfe zur Selbsthilfe (vgl. BBR 2006: 9). So wurde in einem Projekt in der Dortmunder Nordstadt in Kooperation mit Finanzinstituten das Finanzmodell NORDHAND entwickelt, „das als Genossenschaftskasse die Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe bei Summen bis etwa 10.000 Euro für Unternehmen ermöglicht“ (BMVBS 2008: 35).

Schaffung von Ausbildungsplätzen

Neben dem Installieren von Ausbildungsverbünden ist ein weiteres interessantes Beispiel für die Unterstützung bei der Schaffung neuer Ausbildungsplätze das Projekt ZAK (zusätzliche Ausbildungsplätze in klein- und Mittelständischen Unternehmen). Arbeitsschritte sind neben der reinen Akquise von Ausbildungsplätzen in Migrantenunterneh-

men Maßnahmen zur Ausbildungsplatzentwicklung, zur passgenauen Besetzung mit geeigneten Bewerbern und die Betreuung der Betriebe während der Ausbildungszeit⁵.

Weiterbildung und Qualifizierung von Unternehmern

Es fehlt vielen Unternehmern an ausreichenden Qualifikationen zur Existenzgründung und Unternehmensführung. Ob Buchhaltung, PC-Kenntnisse oder auch betriebliche Abläufe – auch nach der Gründung braucht es ein weiterqualifizierendes Angebot für die Unternehmer. Hier bieten gerade die Kammern wie auch die Volkshochschulen ein umfassendes Programm.

Ein gutes Beispiel ist der Türkische Unternehmerverband von Duisburg und Umgebung e. V. (TIAD e. V.). Unter anderem engagiert er sich auch für die Qualifizierung der eigenen Mitglieder. So wurde gemeinsam mit dem damals einzigen türkischen Metzgermeister in Nordrhein-Westfalen und in Kooperation mit der Volkshochschule Duisburg ein Projekt initiiert, um türkischen Unternehmern, die mit Fleisch handeln wollten, eine Möglichkeit der Schulung mit Abschluss zu verschaffen (vgl. Fischer-Krapohl/Waltz 2005: 116 f.).

Wie bereits ausgeführt wurde, läuft die Migrantenökonomie immer auch Gefahr, für die Diskussion um Parallelgesellschaften stigmatisiert und missbraucht zu werden. Deshalb muss ihre Förderung über wirtschaftsfördernde Maßnahmen hinausgehen. Wichtig sind gestalterische Maßnahmen an den jeweiligen Standorten, an denen eine sich etablierende Migrantenökonomie sichtbar wird. Eine neue Baukultur muss sich auch der Gestaltung dieser Geschäftsstandorte widmen. Wichtig sind vor allem gestalterische Maßnahmen im öffentlichen Raum und ein sinnvolles Leerstandsmanagement, damit etwaige Eindrücke von Verfall am jeweiligen Standort nicht mit der Verselbstständigung von Migranten (medial) verquickt werden können. Eine weitere wichtige flankierende Maßnahme ist eine aktive positive Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit, die die Potenziale der Migranten für die Stadt in den Vordergrund rückt.

6 Schlussbemerkungen

Unter anderem aufgrund der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung der Alterung, Schrumpfung und Internationalisierung der deutschen Gesellschaft wird das Thema „Migration“ zunehmend positiv und potenzialorientiert diskutiert. Migranten sind keine passiven Stadtbewohner, sondern reagieren aktiv auf die städtische sozio-ökonomische Situation. Mit ihren Geschäftsgründungen gestalten sie Quartier und Stadt aktiv mit und tragen zu einer qualitativen Umgestaltung bei.

Ihre Präsenz spiegelt sich zunehmend nicht mehr nur in benachteiligten Stadtteilen wider, sondern auch in den Hauptgeschäftsstraßen der Innenstädte oder in prosperierenden Vororten. Hier stellt sich die Frage, welchen Räumustern die türkische Ökonomie insgesamt folgt und ob die Konzentrationen in Zukunft weiter abnehmen.

Die Migrantenökonomie ist auf einem guten Weg, ein fester Bestandteil der städtischen Ökonomie zu werden. Zu prüfen wäre, wie sich das Gründungsverhalten entwickelt, an welche Bedingungen es geknüpft ist und wie das Potenzial gezielt genutzt werden kann. Erste Erfahrungen gibt es, und je selbstverständlicher wir die Situation von Migranten bei allen wirtschaftsfördernden Aktivitäten berücksichtigen, desto eher

⁵ vgl. http://multikulti-forum.de/index.php?option=com_content&task=view&id=946&Itemid=946 (letzter Zugriff am 26.07.2009)

können ihre Potenziale am jeweiligen Standort ausgeschöpft werden und Migration zur Verbesserung der Situation in den Quartieren und in der Stadt werden; desto besser dürfte auch Integration generell gelingen. Die Förderung der Migrantenökonomie ist als Aufgabenfeld bzw. als Potenzial noch lange nicht in allen Institutionen angekommen. In zu vielen Fällen besitzt ihre Förderung bestenfalls Modellcharakter. Erfolgreiche Pilotprojekte sind in diesem Zusammenhang zu verstetigen.

Literatur

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): Quartiers-Impulse. Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn. = ExWoSt-Informationen 31/1 – 11/2006.
- BBM (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2005): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin.
- BBM (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2008): Integration vor Ort. Der Nationale Integrationsplan – Zwischenbilanz. Berlin.
- Boos-Krüger, A. (2005): Integration und Migrantenökonomie – Eine kritische Begriffsanalyse. In: Soziale Stadt Info 17, 9-15.
- Breckner, I. (2007): Minderheiten in der Stadtentwicklung. In: Bukow, W.-D.; Nikodem, C.; Schulze, E.; Yildiz, E. (Hrsg.): Was heißt hier Parallelgesellschaft? Zum Umgang mit Differenzen. Wiesbaden, 83-92.
- Butterwegge, C. (2007): Normalisierung der Differenz oder Ethnisierung der sozialen Beziehungen? In: Bukow, W.-D.; Nikodem, C.; Schulze, E.; Yildiz, E. (Hrsg.): Was heißt hier Parallelgesellschaft? Zum Umgang mit Differenzen. Wiesbaden, 65-80.
- Bukow, W.-D. (1996): Feindbild: Minderheit. Zur Funktion von Ethnisierung. Opladen.
- Busske, K. (2009): MOL. Türkische Modekette will Dortmund zur Deutschland-Zentrale machen. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 20.05.2009.
- Ceylan, R. (2006): Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés. Wiesbaden.
- Deutscher Städtetag (2007): Integration von Zuwanderern. Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis in den Städten. Berlin, Köln.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2008): Gründungsflaute im konjunkturellen Aufschwung – DIHK-Gründungsreport 2008. Zahlen und Einschätzungen der IHK-Organisation zum Gründungsgeschehen in Deutschland. Berlin.
- Fischer, I. (2002): Potenziale „ethnischer“ Ökonomien für die integrierte Stadtteilentwicklung. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2002, 273-288.
- Fischer-Krapohl, I. (2007a): ‚Ethnische Ökonomie‘ im theoretischen Diskurs – Unternehmen von MigrantInnen zwischen Ethnisierung und Integration. In: Fischer-Krapohl, I.; Waltz, V. (Hrsg.): Raum und Migration. Differenz anerkennen – Vielfalt planen – Potenziale ausnutzen. Dortmund, 199-221.
- Fischer-Krapohl, I. (2007b): Zuwanderung als Chance der Städte. Ökonomische Potenziale türkischer Migrant(inn)en. In: Neuhaus, R.; Wilforth, S. (Hrsg.): Partizipation und Integration. Information erleichtern – Partizipation ermöglichen – Integration fördern. Dortmund, 123-148.
- Fischer-Krapohl, I.; Waltz, V. (2005): Migration als Chance der Städte – ‚ethnische Ökonomie‘ neu gesehen. In: Hochstadt, S. (Hrsg.): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? Wiesbaden, 93-122.
- Goldberg, A.; Halm, D.; Sen, F. (2004): Die deutschen Türken. Münster.
- Gorny, J.-M. (2008): Aufstieg fördert die Integration. Eine Studie des Zentrums für Türkeistudien zeigt: Mit zunehmendem sozialen Status steigt die Verbundenheit (auch) mit Deutschland. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.06.2008.
- Hillmann, F. (2001): Ethnische Ökonomien. Eine Chance für die Städte und ihre Migrant(inn)en? In: Jahrbuch StadtRegion 2001, 35-54.

- Hillmann, F. (2008): Das europäische Migrationssystem – Facetten einer neuen Geographie der Migration. In: Geographische Rundschau 56, 6, 12-19.
- Jacobs, J. (1963): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Gütersloh.
- Leicht, R.; Leiß, M. (2006): Bedeutung der ausländischen Selbstständigen für den Arbeitsmarkt und den sektoralen Strukturwandel. Expertise für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Mannheim (ifm).
- Lindner, R. (2004): Walks on the Wild Side. Eine Geschichte der Stadtforschung. Frankfurt am Main.
- Nikodem, C.; Schulze, E.; Yildiz, E. (2007): Routine in der differenzgeprägten metropolitenen Stadt. In: Bukow, W.-D.; Nikodem, C.; Schulze, E.; Yildiz, E. (Hrsg.): Was heißt hier Parallelgesellschaft? Zum Umgang mit Differenzen. Wiesbaden, 93-108.
- Prabel, R.; Kettler, H. (2009): „Die haben eben eine andere Mentalität...“ – Zur vermeintlichen „Interkulturalität“ von Konflikten in Wohnquartieren. In: Geographische Revue 11, 1, 20-33.
- PwC (PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) Mittelstand (2009): Erfolgsrezepte türkischstämmiger Unternehmer. Ein Modell für Deutschland? Osnabrück.
- Rath, J. (2000): Introduction: Immigrant Businesses and their Economic, Politico-Institutional and Social Environment. In: Rath, J. (Hrsg.): Immigrant Businesses. The Economic, Political and Social Environment. New York, 1-19.
- Schuleri-Hartje, U.K.; Floeting, H.; Reimann, B. (2005): Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab. Berlin.
- Timm, E. (2000): Kritik der „ethnischen Ökonomie“. In: Prokla – Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft 120, 30, 3, 363-376.
- ZfT (Zentrum für Türkeistudien) (2002): Ethnisches Mosaik des Ruhrgebietes. Typisierung der Stadtteile und Potenziale der Migranten. Im Auftrag der Projekt Ruhr GmbH „Demographischer Wandel im Ruhrgebiet“. Essen.

Sonja Deppisch, Antje Matern, Frank Othengrafen

Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Territoriale Kohäsion als neue Basis für den räumlichen Zusammenhalt
- 3 Territoriale Kohäsion und Europäische Strukturpolitik
- 4 Der neue Wachstumsdiskurs in der Raumentwicklungspolitik
- 5 Zusammenfassung der Diskussion und Ausblick

Literatur

1 Einleitung

Mit der Territorialen Agenda und dem Grünbuch zur territorialen Kohäsion hat die Europäische Union eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit und den Austausch über Fragen des räumlichen Zusammenhalts geschaffen. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts besteht darin, „die harmonische und nachhaltige Entwicklung aller Gebiete“ zu fördern (Europäische Kommission 2009: 13). Dabei kommt der Ausnutzung der territorialen Besonderheiten und Ressourcen von Teilräumen, wie von Küsten- oder Bergregionen sowie von ländlichen Räumen, eine zentrale Bedeutung zu. Zurzeit scheint es jedoch, dass mit Metropolregionen und Lissabon-Strategie die Zeichen auf Wachstumsorientierung stehen und die Herausforderungen des demographischen Wandels und der Schrumpfung in peripheren Regionen davon nahezu überdeckt werden. Aber die Konzentration von Menschen, Infrastrukturen, Investitionen und Unternehmen in Wachstumskernen und die Entleerung und wirtschaftliche Abkopplung von peripheren Städten und Regionen hängen eng miteinander zusammen und können zu einem Mosaik von Gewinner- und Verliererregionen führen.

Inwiefern lassen sich Ausgleichsziele (Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen) unter dem neuen Wachstumsdiskurs der Raumentwicklungspolitik aufrechterhalten? Welchen Einfluss haben die Territoriale Agenda der EU und das Konzept der territorialen Kohäsion auf nationale Ausgleichsziele? Welche schlagkräftigen planerischen Strategien gibt es, die eine räumliche Kohäsion auch unter den derzeitigen Rahmenbedingungen wie z.B. der Rückzug staatlicher Steuerung oder die Entgrenzung wirtschaftlichen Handelns voranbringen? Vor diesem Hintergrund setzt sich der Themenblock „Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene“ mit der räumlichen Integration auf regionaler und europäischer Ebene auseinander. Anhand aktueller Muster von Disparitäten und ausgewählter Beispiele werden Fragestellungen hinsichtlich des Begriffsverständnisses sowie der Zielsetzungen, Konzepte und Strategien von territorialer Kohäsion zwischen Stadt und Land und innerhalb der Europäischen Union diskutiert.

2 Territoriale Kohäsion als neue Basis für den räumlichen Zusammenhalt

Auf europäischer Ebene werden bereits seit Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 soziale und wirtschaftliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen konstatiert (Europäische Kommission 2007b), die sich insbesondere nach dem Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten im Jahr 2004 und von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007 noch verstärkt haben. Fasste die Europäische Union in ihren zu-grunde liegenden Verträgen unter das Ziel der Kohäsion anfangs vor allem den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, so wurde mit dem Vertrag von Amsterdam (1997 beschlossen, 1999 in Kraft) auch das Ziel des territorialen Zusammenhaltes eingeführt¹.

Mit der Territorialen Agenda (BMVBS 2007) haben die europäischen Minister für Raumordnung und Städtebau und die Europäische Union in Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen und dem Europarat im Jahr 2007 eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit und den Austausch über Fragen des räumlichen Zusammenhaltes geschaffen, die auch explizit in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde. Mit dem Grünbuch zur territorialen Kohäsion (Europäische Kommission 2008a) initiierte die Europäische Kommission daraufhin einen Konsultationsprozess, bei dem 391 Stellungnahmen von Mitgliedstaaten, regionalen Behörden, regionalen und lokalen Vereinigungen sowie von Städten und anderen Akteuren bei der Kommission eingegangen sind². Auch wenn die Debatte zum Grünbuch noch nicht abgeschlossen ist und es keine offizielle Definition des Begriffes „territoriale Kohäsion“ gibt, wird klar, dass territoriale Kohäsion die ökonomische und soziale Dimension ergänzt und damit vorrangig eine ausgewogene räumliche Entwicklung angestrebt wird, bei der bestehende Disparitäten reduziert und räumliche Ungleichgewichte vermieden werden (Davoudi 2005; Faludi 2007a; Faludi 2007b; Europäische Kommission 2004; OECD 2001). Dafür sollen zum einen raumbedeutsame Fachpolitiken und die europäische Regionalpolitik stärker aufeinander abgestimmt werden. Zum anderen kommt der Integration sozialer, ökonomischer und umweltbezogener Zielsetzungen eine zentrale Rolle zu. Das Grünbuch versteht territoriale Vielfalt darüber hinaus als Potenzial für die europäische Regionalpolitik: Territoriale Kohäsion „wirft die Frage auf, wie wir von dieser einzigartigen und vielfältigen Siedlungsstruktur bestmöglich profitieren können, da die europäischen Bürger in Bezug auf Beschäftigungsmöglichkeiten, Unterkunft, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen u. a. nicht benachteiligt werden sollen, nur weil sie in einer und nicht in einer anderen Region leben“ (Europäische Kommission 2008b: 4).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Konzept der territorialen Kohäsion versucht, wachstumsorientierte Ansätze und eher ausgleichsorientierte Ansätze miteinander zu verbinden (siehe auch Beitrag von *Fabian Torns* in diesem Band). Im Vordergrund stehen deshalb die folgenden Anforderungen und Kriterien (Europäische

¹ Die wirtschaftliche und soziale Kohäsionspolitik wurde in den europäischen Verträgen eingeführt, um die negativen Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes und der europäischen Integration auszugleichen. Das zu-grunde liegende europäische Modell geht dabei im Gegensatz zum rein liberalen Modell, in dem Kohäsion durch die soziale Arbeitsteilung und den Markt erhalten wird, davon aus, dass der Markt allein nicht für das Gemeinwohl sorgen kann und dass staatliche Eingriffe erforderlich sind, um ein besseres Gleichgewicht zwischen Personen oder Gemeinschaften zu gewährleisten (Peyrony 2007: 70 ff.).

² Für detaillierte Informationen zum Konsultationsprozess vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_de.htm

Kommission 2008a; Faludi 2007a: 19; ARL 2008: 3 ff.; Waterhout 2008: 100 ff.; David 2007: 10 ff.)³:

- Räumliche Gerechtigkeit (Verteilungsgerechtigkeit als Prinzip der Raumentwicklungspolitik),
- Wettbewerbsfähigkeit (Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit als Prinzipien der Raumentwicklungspolitik),
- Identifizierung territorialer Potenziale und Eigenarten als Basis für eine räumliche Arbeitsteilung zwischen den Regionen,
- Wahrung einer harmonischen, nachhaltigen und räumlich ausgewogenen Entwicklung der Europäischen Union durch die Einführung des Leitbildes einer polyzentralen Entwicklung,
- Gewährleistung des angemessenen Zugangs zur Infrastruktur und zu den Dienstleistungen sowie
- Neuausrichtung territorialer Kooperations- und Governance-Prozesse.

Mit diesen Zielsetzungen wird eine Entwicklung fortgeführt, die im Jahr 1999 – trotz einer formal nicht vorhandenen Kompetenz auf Seiten der EU zur Raumordnung – mit der Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes EUREK (Europäische Kommission 1999) als informelles Leitkonzept durch die Europäische Kommission und die zuständigen nationalen Minister initiiert wurde.

3 Territoriale Kohäsion und Europäische Strukturpolitik

Um das Ziel des territorialen Zusammenhaltes zu erreichen und die starken Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den unterschiedlichen Regionen der Mitgliedstaaten auszugleichen, setzt die Europäische Union die Strukturpolitik ein, ausgehend von der Einführung des Europäischen Sozialfonds 1960 (Seidel 2002). Die Strukturfonds werden als finanzielle Förderinstrumente eingesetzt, um in Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP innerhalb der EU einen Aufholprozess in Gang zu setzen. Erfolge dieser Politik in wirtschaftlicher Hinsicht lassen sich vor allem an Irland, auch an Teilen von Spanien und Griechenland sowie bereits in Teilen der neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten erkennen (Europäische Kommission 2007b). Neben dem sogenannten Konvergenz-Ziel verfolgt die europäische Regionalpolitik in Anlehnung an die Lissabon-Strategie darüber hinaus die Kernziele „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (vgl. Tab. 1).

³ Die Territoriale Agenda der EU verfolgt hinsichtlich territorialer Kohäsion ähnliche Prioritäten: (1) „Konzentration auf die politischen Maßnahmen für die territoriale Entwicklung auf nationaler und regionaler Ebene, um aus den territorialen Vorteilen optimalen Nutzen zu ziehen“; (2) „Stärkung der Beziehungen zwischen und der Integration von Gebieten durch die Förderung von Zusammenarbeit und Austausch“; sowie (3) „Kohärentere Gestaltung der EU-Politiken, die territoriale Auswirkungen haben“ (Europäische Kommission 2008b: 6 f.)

Tab. 1: Ziele der Europäischen Regionalpolitik

Ziel	Beschreibung	Regionale Voraussetzungen
Konvergenz	Abbau von Disparitäten zwischen Regionen der EU Anhebung des Wohlstandsniveaus in den ärmsten und am wenigsten entwickelten Regionen der EU durch Wachstum und Beschäftigung Innovationsförderung und Aufbau einer wissensbasierten Gesellschaft Verbesserung der Verwaltungseffizienz und der Anpassungsfähigkeit an ökonomischen Wandel Förderung von Umweltprojekten	BIP pro Einwohner erreicht weniger als 75 % des EU-Durchschnitts
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Schaffung von Arbeitsplätzen gemäß der Lissabon-Strategie Innovationsförderung Förderung der Wissensgesellschaft, des Unternehmergeistes und des Umweltschutzes Investitionen in Humankapital	BIP pro Einwohner erreicht mehr als 75 % des EU-Durchschnitts
Europäische Territoriale Zusammenarbeit	Stärkung und Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Kooperation Zusammenarbeit in Forschung, Entwicklung, der Wissensgesellschaft, Risikovermeidung und Wassermanagement Wirtschaftliche Vernetzung, Aufbau kleiner und mittelständischer Unternehmensstrukturen Initiativaufbau von Kooperationsnetzwerken zwischen branchennahen Unternehmen, Hochschulen und öffentlichen Einrichtungen	Gültig für alle Regionen der EU und angrenzende Nicht-EU-Staaten bzw. -Regionen als finanzielle Ergänzung

Quelle: Ebert/Thaler (2009: 39)

Durch das Mainstreaming der Gemeinschaftsinitiativen in die regulären Ziele und Programme der Strukturpolitik für die aktuelle Förderperiode 2007 bis 2013 wurde auch das Ziel des territorialen Zusammenhalts stärker in den Fokus der Strukturpolitik gerückt (Europäische Kommission 2007a). Dennoch stellt sich auch im Jahr 2009 die Frage, ob mit der europäischen Kohäsionspolitik tatsächlich das – bereits im EUREK formulierte – Ziel einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union erreicht werden kann. Die Kohäsionspolitik wird zwar nicht generell infrage gestellt (vgl. Barca 2009), allerdings bleibt unklar, wie die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion bzw. Konvergenz auf europäischer Ebene gemessen wird (Ebert/Thaler 2009: 40). Damit verbunden sind auch Fragen zur künftigen Ausrichtung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik und der Strukturfonds.

4 Der neue Wachstumsdiskurs in der Raumentwicklungspolitik

Innerhalb der Raumentwicklungsdiskurse um Kohäsion und Entwicklung lässt sich eine Abkehr vom traditionellen Kohäsionsdiskurs zum modernen Wettbewerbsdiskurs feststellen. „Der klassische Diskurs gibt staatlichen Stellen die Verantwortung für gleichwertige Lebensbedingungen; (...) wobei Transferzahlungen und Investitionen als die naheliegenden Lösungen betrachtet werden. Der moderne Diskurs richtet sich (...) auf Kerngebiete in ihrer Verknüpfung mit internationalen Märkten“ (Faludi 2001: 33). Hintergrund für die Herausbildung des modernen Diskurses bildeten die folgenden Trends in der Raumentwicklung:

- Mit der Osterweiterung der EU verschärften sich die Disparitäten zwischen den Regionen deutlich, sodass sowohl inhaltliche und zeitliche Zielsetzungen als auch finanzielle Fördermöglichkeiten der Kohäsionspolitik der kritischen Prüfung unterzogen wurden.
- Durch die Globalisierung und den Bedeutungsgewinn sowie die Anforderungen der neuen Dienstleistungsunternehmen erhöht sich der Stellenwert von Großstädten und Metropolen, da Agglomerationsvorteile und Synergieeffekte zu wichtigen Standortvorteilen bei Unternehmen und Arbeitskräften werden (Knieling/Matern 2009).
- Knapper werdende finanzielle Spielräume bei öffentlichen Akteuren hinterfragen den Mitteleinsatz der Förderpolitik zunehmend stärker. So werden traditionelle Fördermodelle, die strukturschwache Regionen durch Infrastrukturinvestitionen, Wirtschaftsförderungsprogramme oder beschäftigungsfördernde Maßnahmen ebenso unterstützen, wie sie die Infrastrukturbedarfe für Technologie und Verkehr in prosperierenden Regionen fördern, immer schwieriger zu finanzieren (Gatzweiler/Strubelt 2007: 42; Frey/Zimmermann 2005).
- Mit der Europäisierung gehen Tendenzen zur Regionalisierung und der Stärkung der Region als Handlungsebene (vgl. Knapp 2009) einher. Obwohl der regionale Ausgleich traditionell ein Handlungsfeld der nationalen Regional- und Raumentwicklungspolitik ist, werden neue Handlungsansätze der regionalen Ebene und die Rolle neuer Großregionen zunehmend diskutiert.

Die beiden aufgezeigten Raumentwicklungsdiskurse unterscheiden sich deutlich in der Ausrichtung ihrer Zielgebiete. Während beim klassischen Diskurs vor allem strukturschwache Regionen gefördert werden, sind die Zieleinheiten des modernen Raumentwicklungsdiskurses die global wettbewerbsfähigen Kerngebiete und Metropolen. Innerhalb der europäischen Debatte sind Befürworter der klassischen Diskurse in südeuropäischen Kohäsionsländern stärker vertreten, während in Deutschland, Dänemark oder den Niederlanden – als Vertreter des dichtbesiedelten Kernraums – die modernen Diskurse besondere Beachtung finden (Wiechmann 2009: 102). Auf Ebene der Europäischen Union spiegeln sich die unterschiedlichen Vorstellungen zur Raumentwicklung und zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts beispielsweise im Leitbild des EUREK (Europäische Kommission 1999) und dessen Zielsetzung der polyzentrischen Entwicklung und der Förderung von Wachstumszentren jenseits des Pentagons wider. Demgegenüber wird die Lissabon-Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der EU als Begründung für die Stärkung der bereits bestehenden Wachstumskerne und Kerngebiete herangezogen.

In Deutschland ist der moderne Raumentwicklungsdiskurs intensiv geführt worden. Mit der Einführung des Konzepts der Metropolregionen in die Leitbilder zur Raumentwicklung wurde die Rolle der Metropolregionen zwar aufgewertet, allerdings verbunden mit der Frage, welche Konsequenzen diese Einführung für die ausgleichsorientierte Regional- und Raumentwicklungspolitik hat (Schmitt 2009: 68 f.; Knieling/Matern 2009: 337). Besonders intensiv wurde diskutiert, ob der gesetzlich verankerte Grundsatz der gleichwertigen Lebensbedingungen angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen, Konzentrationstendenzen in prosperierenden Wirtschaftsräumen infolge von innerdeutscher Migration und divergierenden Entwicklungspfaden von wachsenden und schrumpfenden Regionen aufrechterhalten werden kann. Aussagen wie die von Bundespräsident Köhler (2004), dass die Beibehaltung der Förderpraxis den Subventionsstaat zementieren würde, förderten die Diskurse ebenso wie die Diskussionen um die Ausrichtung der Raumordnungspolitik und Ausgleichspolitik angesichts geringer gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten. Dabei wird infrage gestellt, ob die theoretischen An-

nahmen des stärkeren Wachstums in ländlich-peripheren Räumen beispielsweise durch infrastrukturelle Anreize wirklich zeitgemäß sind oder ob Ausstrahlungseffekte der Metropolen und Wachstumspole nicht einen größeren gesamtwirtschaftlichen Mehrwert erzeugen (Frey/Zimmermann 2005: 6).

Die Konzentration von Subventionen und Entwicklungsstrategien auf Wachstumskerne und Metropolregionen wird insbesondere von Vertretern der traditionellen Ausgleichspolitik, Akteuren ländlicher, peripherer und strukturschwacher Räume, sowie von Vertretern der Raumwissenschaften kritisch bewertet. Es wird befürchtet, dass die Entwicklungen der Konzentration von Menschen, Infrastrukturen, Investitionen und Unternehmen in Wachstumskernen relativ unabhängig von den umgebenden Gebieten erfolgen. Impulse der Wachstumspole für die wirtschaftliche Entwicklung der umgebenden Regionen werden hinterfragt und es wird die These formuliert, dass die Konzentrationstendenzen eine Entleerung und wirtschaftliche Abkopplung von peripheren Städten und Regionen vielmehr beschleunigen. Die Raumstrukturmuster von Gewinner- und Verliererregionen könnten sich damit verfestigen und die Entwicklungschancen der Bevölkerung der peripheren Regionen langfristig negativ beeinflussen (Keim 2006; Leber/Kunzmann 2006). Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern Europas lässt sich ein Auseinanderdriften der Regionen im Sinne regionalwirtschaftlicher Indikatoren beobachten, wenngleich auf nationalstaatlicher Ebene ein Aufholen der rückständigen Regionen die gewünschten Ergebnisse der Strukturpolitik bestätigt (Europäische Kommission 2007b).

Damit stellt sich die Frage, welche schlagkräftigen Konzepte und Strategien der territorialen Kohäsion entwickelt werden können, die den Spagat zwischen wachstumsfördernder Politik im Sinne der Lissabon-Strategie und einer auf Ausgleich und Verringerung der Disparitäten abzielende Politik zusammenführen können. Die deutsche Antwort darauf liegt u. a. im Konzept der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften. Ziel ist die Intensivierung der Verflechtungen zwischen Stadt und Land sowie die strategische Fortentwicklung der bestehenden Beziehungen, um Stärken und Potenziale aller Teilräume einzubinden und Entwicklungsimpulse in zentralen wie peripheren Teilräumen zu fördern. Die Aufgaben der Raumentwicklung und Regionalpolitik werden damit teils auf regionale Akteure der Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft übertragen und sollen die Integration der Teilräume und ihrer Akteure in die Entscheidungsprozesse der Raumentwicklung stärken.

Offen ist bisher, ob das räumliche Mosaik von Abwanderung, ökonomischer und demographischer Schrumpfung, neuen Freiräumen sowie Flächenengpässen, Prosperität, kreativen Milieus und Überfüllungsproblemen produktiv genutzt werden kann oder ob die Planung den Phänomenen nebeneinander ablaufender Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse machtlos gegenübersteht. Unklar ist zurzeit auch, wie die räumliche Arbeitsteilung zwischen eher städtisch und eher ländlich geprägten Räumen innerhalb einer Metropolregion aussehen kann. Wie viel räumliche Arbeitsteilung ist möglich oder gar notwendig? Welche Rolle kommt den ländlichen Räumen dabei zu? Bewirken die Diskurse um Verantwortungsgemeinschaften und überregionale Partnerschaften, dass sich die Strategien ländlicher Räume stärker auf metropolitane Anforderungen konzentrieren und damit zu neuen Abhängigkeiten der Entwicklungspfade führen? Welchen Stellenwert endogene Entwicklungspfade ländlicher Räume gegenwärtig und zukünftig haben und welche Rolle regionale Managementansätze (wie Regionale Entwicklungsagenturen) übernehmen können, diskutiert der Beitrag von *Torsten Thurmann*.

Auch auf europäischer Ebene werden die Strategieansätze der Stadt-Land-Partnerschaften diskutiert. Sie wurden als Zielsetzung und Handlungsansatz in Pro-

gramme der europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg IV B) aufgenommen und deren Erprobung in der Projektarbeit wird finanziell unterstützt. Die Trends zur Regionalisierung der Kompetenzen in der Raumentwicklung auch auf transnationale Regionen zeigen sich einerseits als eher top-down gesteuerte Initiativen in der Programmdefinition oder der Einrichtung des Dialogs zur Entwicklung einer Strategie für den Ostseeraum. Andererseits wird diese Regionalisierung auch durch die aktive Übernahme von Aufgaben im Bottom-up-Prozess unterstützt, wie der Beitrag von *Fabian Torns* zu Strategien und Konzepten in der grenzüberschreitenden Region des Oberrheins beschreibt.

5 Zusammenfassung der Diskussion und Ausblick

In den hier nur skizzierten Themenfeldern bewegte sich die Diskussion der Arbeitsgruppe „Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene“.

Die Diskussionen der Teilnehmer der Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass die Kohäsionspolitik in ihrer jetzigen Form einer Ausnutzung endogener territorialer Potenziale überwiegend entgegensteht. Eine differenziertere Kohäsionspolitik scheint erforderlich, um eine bessere Balance wettbewerbs- und ausgleichsorientierter Strategien und Maßnahmen zu gewährleisten und um der wachsenden Kritik an deren mangelnder Transparenz, Wirksamkeit und Effizienz entgegenzuwirken. Im Einzelnen wurden folgende Vorschläge diskutiert:

Die einzelnen Maßnahmen und Strategien der Kohäsionspolitik orientieren sich zu sehr auf wirtschaftliche Kriterien; eine Ergänzung des Pro-Kopf-BIP zu Analysezwecken durch weitere Indikatoren für Lebensqualität (z.B. Entwicklung der Humanressourcen, Nachhaltigkeit, Vulnerabilität, Zugang zu Diensten) wird als notwendig angesehen (vgl. auch Europäische Kommission 2009: 16).

Die Herausbildung weiterer Indikatoren führt zu einem besseren Verständnis territorialer Entwicklungen. Dadurch können unterschiedliche territoriale Potenziale besser erfasst und genutzt werden. Im Mittelpunkt steht eine differenziertere Kohäsionspolitik, die nicht nur auf ausgleichspolitische Maßnahmen (z.B. Infrastrukturausstattung) ausgerichtet ist, sondern auch neue, eher wettbewerbsorientierte Maßnahmen und Instrumente beinhaltet. Nach Barca (2009) ist dabei von entscheidender Bedeutung, Kohäsionspolitik als wirkliche Entwicklungspolitik zu verstehen und nicht als reine Umverteilungspolitik. Besondere Bedeutung kommt dabei einer „place-based development strategy“ zu (Barca 2009), die die Potenziale der verschiedenen Räume stärker berücksichtigt.

Die öffentlichen Maßnahmen und Strategien der Kohäsionspolitik erfordern eine bessere Koordination und Integration der Politikbereiche mit räumlichen Auswirkungen, z.B. Verkehrs-, Energie-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik (vgl. auch Europäische Kommission 2009: 14).

Es bedarf neuer territorialer Partnerschaften (z.B. Stadt-Land-Partnerschaften, städtische Regionen, Städtenetze), „um eine kritische Masse für die Bereitstellung öffentlicher Dienste zu erreichen“ (Europäische Kommission 2009: 15).

Die Verantwortlichkeiten im Bereich der Kohäsionspolitik sollen besser koordiniert werden. Dies gilt insbesondere für nationale und regionale Strategien sowie für Regelungen und Finanzhilfen für eine nachhaltige Entwicklung.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): The Territorial Cohesion Principles. Position Paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion. Hanover. = Position Paper 78.
- Barca, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Ergebnisse für die europäische Raum- und Stadtentwicklung. Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- David, C.-H. (2007): Status and Perspectives of Territorial Cohesion with Respect to European Spatial Development Policy (ESDP) – Normative and Governance Aspects. In: Scholich, D. (Hrsg.): Territorial Cohesion. Berlin, Heidelberg, New York, 5-22. = German Annual of Spatial Research and Policy 2007.
- Davoudi, S. (2005): Understanding Territorial Cohesion: Planning, Practice and Research 20, 4, 433-441.
- Ebert, M.; Thaler, A. (2009): EU-Strategien im Dilemma von Zusammenhalt und Wettbewerb. Über das Verständnis von Kohäsion im Kontext der EU-Regionalpolitik. In: RaumPlanung 142, 38-42.
- Europäische Kommission (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2004): A new Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third Report on Economic and Social Cohesion. Office of the Official Publications of the European Communities. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2007a): Die Kohäsionspolitik 2007-2013: Erläuterungen und offizielle Texte. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2007b): Wachsende Regionen, wachsendes Europa: Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. KOM (2007) 694 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2008a): Green Paper on Territorial Cohesion – Turning Territorial Diversity into Strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. COM(2008) 616 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008b): Green Paper on Territorial Cohesion. The way ahead, inforegio panorama, No. 28. Office of the Official Publications of the European Communities. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2009): Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 295 endg. Brüssel.
- Faludi, A. (2001): Der EUREK-Prozess. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Hannover, 14-37. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 216.
- Faludi, A. (2007a): The European Model of Society. In: Faludi, A. (Hrsg.) Territorial Cohesion and the European Model of Society. Cambridge MA, 1-22.
- Faludi, A. (2007b): Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. In: European Planning Studies 15, 4, 567-583.
- Frey, R.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disP 161, 2, 5-17.
- Gatzweiler, H.-P.; Strubelt, W. (2007): Regional Disparities – Reasons enough to Run a Cohesion-Oriented Spatial Policy? In: Scholich, D. (Hrsg.): Territorial Cohesion. Berlin, Heidelberg, New York, 41-51. = German Annual of Spatial Research and Policy 2007.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 3-7.
- Knapp, W. (2009): Metropolregion, Staat und die aktuelle Politik der räumlichen Redimensionierung – Aus Sicht des Regulationsansatzes und der „radical geography“. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 151-199. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.
- Knieling, J.; Matern, A. (2009): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 324-348. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.

- Leber, N.; Kunzmann, K. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: *disP* 166, 3, 58-70.
- OECD (2001): *OECD Territorial Outlook*. 2001 Edition. Paris.
- Peyrony, J. (2007): Territorial Cohesion and the European Model of Society: French Perspectives. In: Faludi, A. (Hrsg.): *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge MA, 61-80.
- Schmitt, P. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 60-100. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.
- Seidel, B. (2002): Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Weidenfeld, W.; Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn, 321-328.
- Waterhout, B. (2008): *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Delft.
- Wiechmann, T. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 101-132. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231.

Fabian Torns

Territorialer Zusammenhalt – Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums Oberrhein

Gliederung

- 1 Anlass und Einführung
- 2 Entstehung und Bedeutung des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“
 - 2.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (1999)
 - 2.2 Studien des Ausschusses der Regionen und der EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ (2002/2003)
 - 2.3 Vertrag von Lissabon (2004 ff.)
 - 2.4 Territoriale Agenda und Folgedokumente (2007/2008)
 - 2.5 Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (2008/2009)
- 3 Handlungsfelder und Ansatzpunkte für den territorialen Zusammenhalt – das Beispiel Oberrhein
 - 3.1 Strukturpolitik
 - 3.2 Gebietsbezogene Ansätze
 - 3.3 Grenzregionen
 - 3.4 Räumliches Leitbild
 - 3.5 Regionale Dimension
 - 3.6 Natur und Landschaft
- 4 Fazit
- Literatur

1 Anlass und Einführung

Mit der Veröffentlichung des „Grünbuchs zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke“ hat die Europäische Kommission im Oktober 2008 in mancher Region fragende Gesichter hervorgerufen. Gebietskörperschaften, Planungsverbände und andere Akteure der Raumentwicklung bis hin zur Wissenschaft waren aufgerufen, „dazu bei[zu]tragen, ein besseres und einheitliches Verständnis der territorialen Kohäsion [...] zu schaffen“ (EU-Kommission 2008b). Dies gab Anlass, sich vor der Erarbeitung einer eigenen Stellungnahme der zentralen Begrifflichkeit des Grünbuchs, dem „territorialen Zusammenhalt“ zu widmen.

Die Begriffe „territorialer Zusammenhalt“ bzw. „territoriale Kohäsion“ – im Folgenden synonym verwendet – haben bis heute allein in der *europäischen* Regional- und Strukturpolitik Verwendung gefunden. Somit erschweren schon die unterschiedlichen

Konnotationen in den einzelnen Landessprachen eine allgemein gültige Deutung. Wie die folgenden Beispiele zeigen, lässt sich eine erhebliche Bandbreite unterschiedlicher Interpretationen des Begriffs erkennen:

- Territoriale Kohäsion vermag dazu führen, „dass die Aufmerksamkeit mehr darauf gerichtet wird, wo die Menschen leben, wo sich Unternehmen niedergelassen haben, wo sich lokale Gemeinschaften oder Regionen im Vergleich zu ihren Partnern, ihren Konkurrenten, ihren Märkten usw. befinden. Mit anderen Worten geht es [...] um geografische Angelegenheiten“ (Faludi 2008: 10).
- „Territoriale Kohäsion ist das neue Zauberwort der europäischen Regionalpolitik. Der Begriff wird [...] anstelle der in den politischen Milieus nicht so recht geliebten Begriffe Raumordnung und Raumplanung genutzt“ (Kunzmann 2008: 92).
- „Territorialer Zusammenhalt ist kein neues Zauber- oder Modewort und auch nicht nur ein symbolisches Ziel europäischer Politik (Battis/Kersten 2008: 60).

Entsprechend machen Battis/Kersten (2008: 34) drei Dimensionen des Konzepts des territorialen Zusammenhalts aus:

- Ausgleich von Entwicklungsunterschieden (wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte zwischen den Regionen, Entfaltungsfreiheit aller Teilräume);
- Integration aller raumbedeutsamen Fachpolitiken (horizontal und vertikal, einschließlich der Prüfung der räumlichen Auswirkungen und Abstimmung der Sektorpolitiken und Strukturförderprogramme);
- Governance zur Vernetzung aller Raumakteure (Raum- und Stadtpolitik, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, öffentliche und private Akteure).

Damit lässt sich das Konzept des territorialen Zusammenhalts letztlich auf drei planerisch bedeutende Fragenkomplexe reduzieren (vgl. Arbter 2009: 46):

- Neuorientierung der (europäischen) Kohäsionspolitik?
- Koordination raumwirksamer EU-Politiken (untereinander und mit der räumlichen Gesamtplanung auf Ebene der Länder und Regionen)?
- Stärkere Rolle bzw. (Gesetzgebungs- und/oder Umsetzungs-) Kompetenz der Europäischen Union in Fragen der Raumentwicklung?

2 Entstehung und Bedeutung des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“

Verschiedene Dokumente der Europäischen Union geben Aufschluss über die Genese des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“, angefangen beim Europäischen Raumentwicklungskonzept von 1999, bis hin zu dem im Herbst 2008 veröffentlichten Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt.

2.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (1999)

Mit dem 1999 verabschiedeten Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK, englisch *European Spatial Development Perspective*) wurde erstmals ein räumliches Leitbild für das (damalige) Gebiet der Europäischen Union aufgezeigt. Gleichwohl im EUREK die drei o. g. Fragenkomplexe aufgegriffen werden, äußert sich dies nicht in der Verwendung eines entsprechenden Überbegriffs wie „territoriale Kohäsion“. Allein im Zusammenhang mit der Entwicklung technischer Großprojekte und dem Zugang zu Dienstleistungen wird auf den „räumlichen Zusammenhalt“ (*spatial cohesion*) Europas

Bezug genommen (Europäische Kommission 1999: 27 und 59). Damit ist jedoch bereits eine erste bedeutende Komponente des „Zusammenhalts“ benannt, die sich auch in nachfolgenden Dokumenten findet: die physische und technisch-infrastrukturelle Anbindung der Regionen.

2.2 Studien des Ausschusses der Regionen und der EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ (2002/2003)

Angesichts der zu Beginn des Jahrhunderts bevorstehenden Osterweiterung hat der Ausschuss der Regionen eine Studie auf die Frage in Auftrag gegeben, wie die Europäische Union mit den größeren Entwicklungsunterschieden zwischen den Teilräumen und den räumlichen Herausforderungen eines deutlich vergrößerten Unionsgebiets umgehen kann. Diese 2002 unter dem Titel „Konzept des territorialen Zusammenhalts“ veröffentlichte Studie benennt drei Zielebenen:

- eine polyzentrische Entwicklung und eine gleichmäßigere Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten sicherstellen¹,
- die Kohäsionspolitik um eine territoriale Dimension erweitern,
- die Erfahrungen, Bedürfnisse und Innovationen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Strukturpolitik einbinden.

Die Studie mündet in der klaren Empfehlung, „den territorialen Zusammenhalt in den Vertrag [über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft bzw. die Verfassung für Europa] aufzunehmen“ (Ausschuss der Regionen 2002: 90 f.).

Weitere bedeutende Grundlagen zur Ausgestaltung der Raumentwicklungspolitik werden von der 2003 eingesetzten EU-Arbeitsgruppe „Raum- und Stadtentwicklung“ in ihrem Expertenpapier zum „Umgang mit der territorialen Dimension der EU-Politik nach der Erweiterung“ gelegt (Europäische Kommission 2003). Nicht verschwiegen wird dabei, dass es „eine vorrangige Aufgabe bei der Weiterführung des EUREK-Prozesses ist [...], den territorialen Zusammenhalt genauer zu definieren und ihn zu einem Konzept mit größerer politischer Relevanz weiterzuentwickeln“ (Europäische Kommission 2003: 23).

2.3 Vertrag von Lissabon (2004 ff.)

Die Anregung des Ausschusses der Regionen, die Kohäsionspolitik der Europäischen Union um eine territoriale Dimension zu erweitern, wurde 2004 als Artikel 220 in den Entwurf der „Verfassung für Europa“ aufgenommen. Nach dem Verzicht auf eine eigenständige Verfassung findet sich ein entsprechender Passus nun im sogenannten Vertrag von Lissabon, dessen Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten erfolgt ist. Wörtlich heißt es in Artikel 158: „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin [sic] ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“.

Als sichtbares Zeichen der territorialen Dimension werden im Vertrag von Lissabon verschiedene „Gebiete mit territorialen Besonderheiten“ genannt, denen besondere Aufmerksamkeit – im Rahmen der Kohäsionspolitik und darüber hinaus – zukommen soll. Zu diesen Teilräumen zählen gemäß Artikel 158 des Vertrags von Lissabon:

¹ Diese bereits aus dem EUREK bekannte Absicht kann in der Studie des Ausschusses der Regionen (2002) auch dahingehend interpretiert werden, dass dem Europäischen Raumentwicklungskonzept zum einen der notwendige Unterbau zu seiner Umsetzung fehlt/e und es zum anderen versäumt wurde, Kohäsionspolitik und Raumentwicklungspolitik miteinander zu verbinden.

- ländliche Gebiete,
- vom industriellen Wandel betroffenen Gebiete,
- Gebiete mit natürlichen oder demographischen Nachteilen, wie die nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie Insel-, Grenz- und Bergregionen.

2.4 Territoriale Agenda und Folgedokumente (2007/2008)

Die Ergänzung einer territorialen Komponente im grundlegenden Vertragswerk der Europäischen Union findet 2007 mit der Verabschiedung der Territorialen Agenda seine Bestätigung. Im Wortlaut heißt es darin unter der Überschrift „Zukunftsaufgabe: Territorialen Zusammenhalt stärken“: „Wir [die für Raumentwicklung zuständigen Minister], sprechen uns [...] dafür aus, dass den territorialen Rahmenbedingungen in der Kohäsionspolitik künftig eine stärkere Rolle als bisher zugedacht wird“ (Europäische Kommission 2007a: 1). Ergänzend beschließen die Minister, dass es zur Umsetzung des territorialen Zusammenhalts „einen ständigen Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung“ braucht (Europäische Kommission 2007a: 1). Die Territoriale Agenda führt damit einen weiteren Aspekt des territorialen Zusammenhalts ein: vielfältige Kooperationsformen unterschiedlicher Akteure, kurz: Governance.

In Form zweier Folgedokumente – seitens der Fachminister und seitens des Europaparlaments – werden die in der Territorialen Agenda gemachten Forderungen binnen Jahresfrist nochmals bekräftigt. Mit dem Aktionsprogramm zur Territorialen Agenda geben sich die für Regionalpolitik zuständigen EU-Minister einen eigenen Arbeitsauftrag, um das Konzept des territorialen Zusammenhalts zu stärken (Europäische Kommission 2007b: 12):

- „To influence EU key-dossiers and to give a territorial/urban dimension to sectoral policies [...],
- to compare and assess the territorial state, perspectives, trends and policy impacts from the point of view of territorial cohesion [...],
- to develop a communication and awareness-raising strategy on territorial cohesion“.

Mit dem „Follow-up zur Territorialen Agenda“ bekräftigt das EU-Parlament 2008 seinerseits das Konzept des territorialen Zusammenhalts. Es ergeht der Auftrag an die EU-Kommission, „sich mit den territorialen Herausforderungen² [zu] befassen“, [...] territorialen Zusammenhalt [...] eindeutig zu definieren [...] und die Ziele der territorialen Entwicklung aufzuzählen“ (Europäisches Parlament 2008).

Parallel dazu geht auch der „Vierte Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ (Vierter Kohäsionsbericht der EU) stärker auf die räumlichen Dimensionen der Kohäsionspolitik ein und widmet sich explizit dem territorialen Zusammenhalt „im Sinne eines Gleichgewichts zwischen und innerhalb von Regionen sowie zwischen verschiedenen Gebieten“ (Europäische Kommission 2007c: 3).

² Genannt werden hierbei explizit: Inseln, Berggebiete, Grenzgebiete, Gebiete in Randlagen und wenig besiedelte Gebiete.

2.5 Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (2008/2009)

Mit der Veröffentlichung des „Grünbuchs zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke“ kommt die EU-Kommission im Oktober 2008 der o.g. Aufforderung des Parlaments nach. Wie die Generaldirektion Regionalpolitik als Verfasserin des Grünbuchs selbst einräumt, würde „dem territorialen Zusammenhalt [...] eine Klärung der zahlreichen Fragen zugutekommen, die dieses Konzept aufwirft“ (Europäische Kommission 2008a: 4)³.

Der angehängte Fragenkatalog des Grünbuchs lässt erkennen, dass die Europäische Kommission das Ziel verfolgt, Denkanstöße zur Raumentwicklung auf europäischer Ebene zu liefern und eine Debatte über die raumspezifische Ausrichtung der EU-Politik anzustoßen. Der einhergehende Konsultationsprozess soll dazu genutzt werden, territorialen Zusammenhalt zu definieren und – neben dem sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt – deutlicher als dritte Säule der europäischen Kohäsionspolitik zu verankern. Das Konsultationsverfahren zum Grünbuch endete im Februar 2009.

Wenngleich nur an wenigen Stellen unmittelbar auf das rund zehn Jahre früher erstellte Europäische Raumentwicklungskonzept Bezug genommen wird – was angesichts der zwischenzeitlich erfolgten Ost-Erweiterung nachvollziehbar ist –, orientieren sich die im Grünbuch genannten normativen Aussagen sehr stark daran. Das Ziel „einer ausgewogeneren und harmonischeren Entwicklung“ (Europäische Kommission 2008a: 5) manifestiert sich im Grünbuch in drei Handlungsfeldern:

- Konzentration: Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsdichte,
- Anbindung der Gebiete: Überwindung der Entfernung und
- Zusammenarbeit: Überwindung der Teilung.

Ergänzend wird den bereits im Vertrag von Lissabon genannten „Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten und speziellen Entwicklungsproblemen“ ein eigener Abschnitt gewidmet. Im Grünbuch zählen dazu allerdings nur mehr Bergregionen, Inselregionen und dünn besiedelte Regionen.

3 Handlungsfelder und Ansatzpunkte für den territorialen Zusammenhalt – das Beispiel Oberrhein

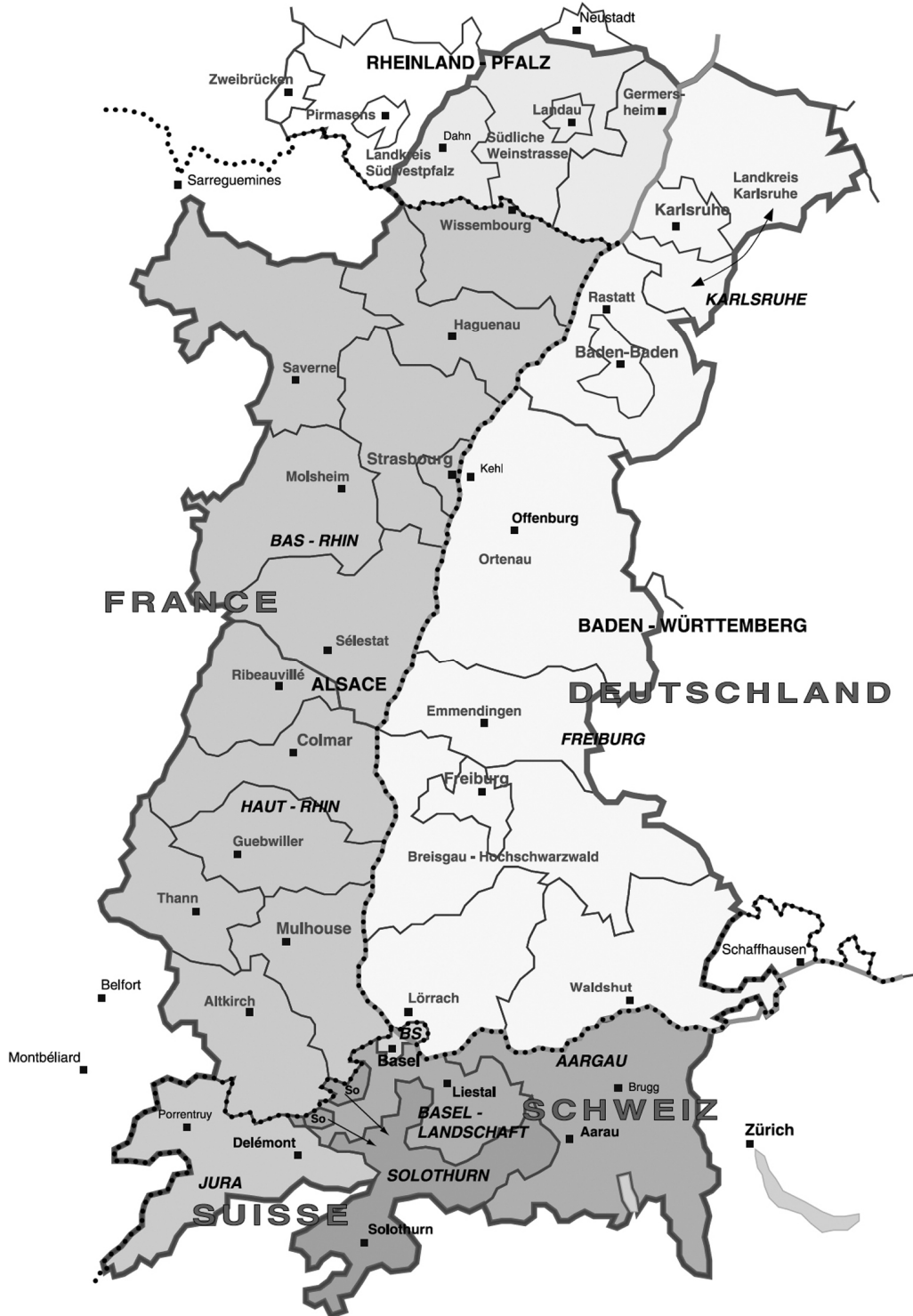
Um den großen Abstraktionsgrad mancher Formulierungen aus dem Grünbuch und anderer Dokumente im Zusammenhang mit dem Konzept des territorialen Zusammenhalts zu mindern, soll im Folgenden versucht werden, wichtige Komponenten des territorialen Zusammenhalts (s. o.) auf die Ebene/-n raumplanerischen Handelns zu übertragen. Es ist also zu klären, welche politische bzw. administrative Ebene mit welchen Instrumenten und Maßnahmen zur Umsetzung territorialer Kohäsion beitragen kann.

Aktuelle Antworten auf diese Frage liefern zum einen die zahlreichen Stellungnahmen zum Grünbuch, die von Seiten der Wissenschaft, Ministerien, Planungsträger, Verbände u. a. erarbeitet wurden, zum anderen die erste Auswertung der insgesamt 391 eingegangenen Beiträge, die mit dem „Sechsten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ von der Europäischen Kommission (2009) vorgelegt wurde⁴.

³ Ein durchaus bemerkenswertes Eingeständnis, da das Konzept des „territorialen Zusammenhalts“ zu diesem Zeitpunkt bereits Eingang in das Vertragswerk der Europäischen Union gefunden hatte.

⁴ Eine weitere Auswertung und Schlussfolgerungen für die Kohäsionspolitik sind für den „Fünften Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ angekündigt.

Abb. 1: Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz



3.1 Strukturpolitik

Planung und Politik für den territorialen Zusammenhalt sind unmittelbar mit dem Wettbewerb strukturschwacher und strukturstarker Regionen und mit der Ausgestaltung der Wachstums- bzw. Ausgleichspolitik verbunden. Aus Sicht einer Region im wirtschaftlichen Kernraum der Europäischen Union müssen die Zielsetzungen der Kohäsionspolitik jedoch erweitert werden. Eine Politik des territorialen Zusammenhalts umfasst mehr als nur die Vergabe von Fördergeldern nach „Kriterien der Schwäche“ (etwa ein unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt je Einwohner). Denn in Form verschiedenster Überlastungserscheinungen liegen auch in den wirtschaftsstarken Regionen Entwicklungshemmnisse vor, die den territorialen Zusammenhalt gefährden können und der Aktivierung möglicher Entwicklungspotenziale entgegenstehen.

Nicht weniger gilt, dass *alle* Regionen einen Beitrag zum territorialen Zusammenhalt leisten können: „Cohesion policy is not only a simple mechanism of solidarity [...]. All Regions (even low developed and rural regions) can contribute [...] to the objectives of the Lisbon Treaty“ (Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen 2009: 2). Entsprechend darf das Potenzial ländlicher Gebiete nicht auf ihre Eigenschaft als Ausgleichs- und Erholungsraum für Agglomerationsräume und urbane Zentren verkürzt werden.

Zentraler Bestandteil der Kohäsionspolitik und von hoher Bedeutung für den territorialen Zusammenhalt ist der Ausbau der Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze (vgl. Europäische Kommission 2007c: 100). Im Sinne des Ausgleichsgedanken gehört dazu auch, den flächendeckenden *Zugang* zu Infrastruktur, Dienstleistungen und Wissen zu gewährleisten.

3.2 Gebietsbezogene Ansätze

Das Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt stellt darauf ab, wie schon vorhergehende Dokumente (s. o.), die „geografische Vielfalt“ Europas anzuerkennen und diese zu einer Grundlage der Förderpolitik zu erklären. Eine solche Kopplung von Fördertatbeständen allein an (physio-)geographische Eigenarten – bergig, von Wasser umgeben, dünn besiedelt etc. – zu knüpfen, ist systemfremd und widerspricht der Leitvorstellung der Planung, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und umweltbezogene Raumansprüche in Einklang zu bringen. Zur Umsetzung des territorialen Zusammenhalts sollte daher anstelle der Berücksichtigung der „geografischen Vielfalt“ eine Stärkung gebietsbezogener Ansätze in den Fokus rücken. Nicht weniger gilt es, auch vorhandene Funktionen und besondere „Begabungen“ der Städte und Regionen anzuerkennen sowie die Umsetzung der Kohäsionspolitik stärker in den Regionen zu verankern und Vor-Ort-Entscheidungen zu ermöglichen.

Zu den räumlichen Herausforderungen und Problemlagen einzelner Regionen sind neben den o. g. geographischen Rahmenbedingungen auch die Lage an Nationalgrenzen (s. u.), Altindustrien, Folgen des Klimawandels, demographische Veränderungen wie Abwanderung oder Überalterung zu zählen. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass über die jeweiligen Herausforderungen bei übergeordneten Ebenen, aber oftmals auch vor Ort, selten ein klares bzw. einheitliches Bild besteht⁵. Programme wie ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) und die deutschen Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) liefern hier wertvolle Beiträge.

⁵ Zum fehlenden Problembezug der Planung vgl. Schönwandt (2006: 26-34).

3.3 Grenzregionen

Die Gebiete entlang der nationalen Grenzen sind charakteristisch für den Zusammenhalt Europas und von strategischer Bedeutung für die Politik der territorialen Kohäsion. Dies betrifft zum einen die einzigartige Nachvollziehbarkeit des europäischen Integrationsprozesses in den Grenzregionen: Hier wird Europa erlebbar, hier manifestiert sich territorialer Zusammenhalt in infrastrukturellen Verbindungen, wirtschaftlichen Verflechtungen, kulturellem Austausch und naturräumlichen Zusammenhängen. Zum anderen ergeben sich durch die Grenzlage – bei allen Fortschritten, die seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft erzielt wurden – nach wie vor Entwicklungshemmnisse und ungenutzte Potenziale. Dies rechtfertigt eine langfristige Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auch im wirtschaftlichen Kernraum Europas, beispielsweise im Rahmen des erfolgreichen INTERREG-Programms.

Mit Blick auf die bislang allenfalls in Ansätzen grenzübergreifend ausgestaltete Raumplanung bzw. Raumentwicklung sind auch weitergehende Formen der Zusammenarbeit zu finden. „Akteure aus grenzübergreifenden Ballungsräumen oder Naturlandschaften könnten zum Beispiel integrierte Entwicklungspläne und Dienstleistungserbringung austesten“ (Europäische Kommission 2009: 15) und zur Anwendung bringen.

3.4 Räumliches Leitbild

Die Umsetzung des territorialen Zusammenhalts erfordert eine kohärente Raumentwicklung und eine bessere Koordinierung raumwirksamer Aktivitäten durch die Raumplanung bzw. Raumordnung (im Sinne einer überörtlichen und überfachlichen Gesamtplanung). Dies kommt in den bisherigen Dokumenten zur Kohäsionspolitik – nicht zuletzt angesichts der befürchteten Kompetenzverluste in den Nationalstaaten⁶ – unzureichend zum Ausdruck, lässt sich jedoch hinter einer Vielzahl weicher Formulierungen erkennen, z. B. der „harmonische[n] Verteilung der Aktivitäten und Nutzungen in den Regionen“ (Ausschuss der Regionen 2009: 7).

Auch ohne eine „Raumplanung auf europäischer Ebene“ wäre es einer kohärenten Raumentwicklung zuträglich, wenn sich alle Träger der Raumplanung in Europa auf ein gemeinsames Dokument berufen könnten: „Die territoriale Integration aller raumbedeutsamen Fachpolitiken im europäischen Mehrebenensystem [...] wird durch Leitbilder gewährleistet“ (Battis/Kersten 2008: 60). Seit dem faktischen Ausscheiden des EUREK im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union ist kein solches Leitbild mehr erkennbar. Lissabon- und Göteborg-Strategie, Territoriale Agenda und Charta von Leipzig haben als strategisch-konzeptionelle Grundlagen bislang nicht erkennbar zur Kohärenz zwischen den Maßnahmen der unterschiedlichen Akteure und den Zielen des territorialen Zusammenhalts beigetragen.

3.5 Regionale Dimension

Wie zu erkennen ist, bedürfen einzelne Strategien für den territorialen Zusammenhalt einer gesamteuropäischen Perspektive (Strukturpolitik, räumliches Leitbild), andere fokussieren (benachbarte) nationalstaatliche Ebenen. Wieder andere bedürfen jedoch viel stärker einer regionalen, zum Teil sogar einer lokalen Betrachtungsebene. Denn neben dem Aufbau transeuropäischer Netze und einem europaweiten Ausgleichsziel muss der territoriale Zusammenhalt ebenso stark in Dimensionen gedacht werden, die

⁶ in Deutschland auch von Seiten der Bundesländer.

den Lebenswelten der Bürger entsprechen und damit überhaupt erst die Einbindung der Akteure vor Ort und den Aufbau entsprechender Governance-Strukturen ermöglichen.

Den territorialen Zusammenhalt zu fördern, bedingt einhergehend, neue und problemorientierte Abgrenzungen bzw. Kooperationsräume aufzubauen. Beispielhaft können genannt werden:

- Stadt-Umland-Kooperationen, großräumige Verantwortungsgemeinschaften zwischen Metropolräumen und deren Verflechtungsbereichen,
- Infrastrukturkorridore (vgl. z. B. die Initiative „Magistrale für Europa“, den Eisenbahnkorridor Paris-Karlsruhe-München-Wien-Budapest),
- Naturräume, Flusseinzugsgebiete (z. B. Integriertes Rheinprogramm, Aktionsräume des EU-Programms LEADER),
- Grenzüberschreitende Verflechtungsräume (institutionalisiert z. B. im Südwesten Deutschlands in Form der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz und dem Oberrheinrat).

Dabei ist auch an die Verlagerung der Operationellen Programme der europäischen Regionalförderung (insbesondere des INTERREG-Programms) auf die regionale Ebene zu denken, die heute vielfach auf Ebene der Bundesländer angesiedelt sind.

3.6 Natur und Landschaft

Die bisherigen Kriterien und Maßnahmen zur territorialen Kohäsion sind stark auf wirtschaftlichen Faktoren ausgerichtet (vgl. beispielsweise die Festlegung der Förderwürdigkeit allein anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf). Dies wird den verschiedenen Bedeutungsebenen von Natur und Landschaft für den territorialen Zusammenhalt in Europa nicht gerecht. Ein Konzept für territoriale Kohäsion muss daher auch folgende Aspekte einbeziehen:

- identitätsstiftende Wirkung von Landschaften,
- Trennwirkung natürlicher Barrieren,
- nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen,
- Risikomanagement und Gefahrenabwehr.

4 Fazit

Die durch die Veröffentlichung des Grünbuchs angeregte Auseinandersetzung mit dem Konzept und dem Ziel des territorialen Zusammenhalts zeigt, dass dieser Ansatz – nicht nur aus Sicht der regionalen Planungspraxis – von maßgeblicher Bedeutung für die Raumentwicklung in Europa und den Prozess der europäischen Integration ist.

Die geforderte territoriale Integration aller raumbedeutsamen Fachpolitiken lässt die zentrale Rolle von Raumplanung und Raumordnung und deren Ideal einer „Koordinati-on raumwirksamer Aktivitäten“ erkennen. Im Rückgriff auf das o. g. Zitat von Kunzmann (2009) und die weiter steigende Bedeutung der EU-Politik für die Raumentwicklung ist hervorzuheben: Die Diskussion um den territorialen Zusammenhalt kann nicht geführt werden, ohne auch die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der Raumentwicklung zu prüfen. Zehn Jahre (und zwölf zusätzliche Mitgliedstaaten) nach dem EUREK ist es vorstellbar, gar wünschenswert, wenn dieser Diskussionsprozess in die Erarbeitung eines neuen Europäischen Raumentwicklungskonzepts münden würde.

Zugleich sind die regionalen Akteure aufgefordert, territorialen Zusammenhalt „im Kleinen“ zu betreiben und Governance-Strukturen auszubauen, um die bisherigen Grenzen ihres Handelns zu überwinden. In diesem Sinne gilt es, sowohl administrative Grenzen (zu Nachbargemeinden, -regionen oder -staaten) als auch instrumentelle bzw. organisatorische Grenzen (z. B. zwischen Regionalplanung und Strukturförderung) abzubauen. Die so gerichteten Anstrengungen am Oberrhein geben in jedem Fall dazu Anlass, weitere Regionen dazu aufzufordern als „Laboratorien der europäischen Integration“ (Europäische Kommission 2009: 15) zu fungieren.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG) (2009): Green Book on Territorial Cohesion. Statement of the Association of European Border Regions. Gronau/Westfalen.
- Arbter, R. (2009): Der territoriale Zusammenhalt – das neue Zauberwort in der EU-Raumplanung? In: Raum 73, 46.
- Ausschuss der Regionen (2002): Territorialer Zusammenhalt in Europa. Brüssel. = AdR-Studien E-6/2002.
- Ausschuss der Regionen (2009): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen. Brüssel.
- Battis, U.; Kersten, J. (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz/Oberrheinrat (2009): Beitrag des Oberrheins zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke. Kehl.
- Europäische Kommission (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2003): Umgang mit der territorialen Dimension der EU-Politik nach der Erweiterung. Expertenpapier. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007a): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Leipzig.
- Europäische Kommission (2007b): First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union. Ponta Delgada.
- Europäische Kommission (2007c): Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Vierter Kohäsionsbericht). Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008a): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008b): Grünbuch über die territoriale Kohäsion. Pressemitteilung vom 06.10.2008. Brüssel.
- Europäische Kommission (2009): Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2008): Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig. Ein europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt. Entschließung vom 21.02.2008. Brüssel.
- Faludi, A. (2008): Das Grünbuch aus verschiedenen Blickwinkeln (Interview). In: Inforegio Panorama, 28, 10.
- Kunzmann, K. R. (2008): The process of territorial cohesion in Europe (Buchrezension). In: disP 175, 92-93.
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein/Regionalverband Südlicher Oberrhein (2009): Stellungnahme zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Freiburg i. Br./Karlsruhe.
- Schönwandt, W. (2006): Planungsansätze und Planungen nach dem Prinzip „Probleme zuerst“. In: Schönwandt, W.; Jung, W. (Hrsg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Hannover, 26-34. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 326.

Torsten Thurmann

Potenziale und Grenzen Regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Grundlagen zu Regionalen Entwicklungsagenturen
 - 3 Anforderungen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung
 - 4 Potenziale und Grenzen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben
 - 4.1 Entwicklungsaufgaben
 - 4.2 Ausgleichsaufgaben
 - 5 Resümee
- Literatur

1 Einleitung

Heute liegen eine Reihe positiver Erfahrungen mit Regionalen Entwicklungsagenturen¹ in Deutschland vor, welche seit einigen Jahren europaweit zunehmende Verbreitung gefunden haben (vgl. Danielzyk/Wachten 2006: 154 ff.; Hoebel 2006: 343 ff.; Kilper 2006: 131 ff.; Scholz/Schwartze 2006: 120 ff.). Neben Vertretern der Praxis wird die Attraktivität des Modells auch von Seiten der Wissenschaft hervorgehoben. So identifiziert beispielsweise die Akademie für Raumforschung und Landesplanung die Etablierung von Agenturen als einen „Verwaltungsreformbedarf aus regional(planerisch)er Sicht“ (ARL 2007: 3). Weiterhin zeigten „die Erfahrungen aus anderen Ländern (wie z. B. Finnland, Schottland, Irland, Österreich), dass professionelle, flexible Organisations- und Managementstrukturen in Form von Regionalen Entwicklungsagenturen weiterhin der Königsweg der Regionalen Entwicklung in den ländlichen und peripheren Räumen sein können“ (ARL 2008: 11). Auch wenn vielerorts ein positives Bild von Agenturen gezeichnet wird, liegen bislang nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen vor, die sich schwerpunktmäßig mit entsprechenden Organisationen befassen. Nachfolgend wird die Rolle von Agenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration diskutiert. Dabei geht es um die Frage, welche Potenziale und Grenzen Agenturen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben bieten.

2 Grundlagen zu Regionalen Entwicklungsagenturen

Seit mehreren Jahren entstehen im Aufgabenfeld der Regionalentwicklung in Deutschland und Europa verstärkt zwischen öffentlichem und privaten Sektor verortete intermediäre Sonderorganisationen, für die im vorliegenden Beitrag der Überbegriff Agentur benutzt wird (vgl. Kühn 2008: 240; Tschöke 2003: 4). Für solche Organisationen findet

¹ Nachfolgend wird der Begriff ‚Agentur‘ als Abkürzung für ‚Regionale Entwicklungsagentur‘ verwendet.

sich in der Literatur eine Vielfalt von Begriffen. Kühn (2008: 240) zählt dazu neben Entwicklungsagenturen z.B. auch strategische Partnerschaften, Entwicklungsgesellschaften und Geschäftsstellen. Entsprechende Organisationen sind in Deutschland im Rahmen der Regionalisierung seit Anfang der 1990er Jahre entstanden (vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1999: 73 ff.). Diesen Zeitraum bezeichnet Heintel (2004: 137) auch als den Beginn eines „professionellen Zeitalters der Regionalentwicklung“. Im Gegensatz zu damals sind intermediäre Sonderorganisationen heute allerdings keine seltenen Ausnahmemeasuren mehr. Selle (2005: 339) resümiert, dass „solche Formen der Organisationsentwicklung inzwischen vielfach und vielerorts notwendig sind und in Gang gesetzt werden“.

In Bezug auf eine Reihe von Praxisbeispielen regionaler Kooperationen kommen Benz und Fürst (2003a: 194) zum Schluss: „In allen Modellen (...) steuert die Kooperation auf Modelle einer ‚Entwicklungsagentur‘ zu: Das ist die flexibelste Organisationsform, um regionale Projekte anzustoßen, ohne in schwierige Fragen der regionalen Institutionalisierung zu geraten. Zwar wird der Begriff der Entwicklungsagentur kaum verwendet. Aber der Sache nach arbeiten die Modelle so“. Es ist bemerkenswert, dass die Autoren diese Einschätzung auf eine große Bandbreite von Praxisbeispielen stützen, die Kooperationen in institutionalisierten Strukturen, Kooperationen in Netzwerkstrukturen sowie grenzüberschreitende Kooperationen umfassen. Dennoch wäre es zu weit gegriffen, jeden organisatorischen Kern einer Kooperation als Agentur zu bezeichnen. Deshalb soll im Folgenden zunächst das Verständnis des Agentur-Begriffs geschärft werden.

Gorsler (2002: 73) nimmt unter Bezugnahme auf den Forschungsstand folgende Begriffsbestimmung vor: „Regionale Entwicklungsagenturen sind flexible und dynamische Einrichtungen, die ‚unternehmerisch‘ regionale Entwicklungsprozesse in Gang setzen und steuern (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1997: 32). „Sie übernehmen damit die Funktion eines regionalen Promotors, der Projekte initiiert, moderiert und organisiert. Die regionalen Akteure sind z.B. über eine Vereinsmitgliedschaft in die Zusammenarbeit eingebunden. Um die Projekte in die regionale Entwicklung zu integrieren, bemühen sich die Agenturen um gemeinsame Leitlinien, die zusammen mit den regionalen Akteuren aufgestellt werden“ (vgl. Fürst 1998: 237).

Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld (1999: 77 f.) benutzen den Begriff „Agentur“ als einen Überbegriff für verschiedene Organisationsformen und weisen darauf hin, dass solche Agenturen in der Praxis vor allem als Entwicklungsagenturen oder Regionalbüros zu finden seien. Unter einer Agentur verstehen die Autoren „eine organisatorische Einheit (...), die zwar dem politisch administrativen Kontext mehr oder weniger nahe steht, grundsätzlich aber direkt (über Trägerschaft) oder indirekt (über die Einbeziehung in Fach-Arbeitskreise oder Projekte) für Akteure aus dem gesellschaftlichen Raum offen ist. Agenturen sind in ihrer Arbeit auf Konsensbildung angewiesen. (...) Deren charakteristisches Merkmal ist, dass es sich um eine Public-Private-Partnership handelt“. Als relevante Beispiele nennen die Autoren die Planungsgesellschaft der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park, die Einrichtung einer Stabsstelle beim Oberbürgermeister oder Landrat und die Trägerschaft durch weitere bestehende Institutionen des politisch-administrativen Systems.

Aus europäischer Perspektive unterscheidet EURADA² folgende Typen von (primär wirtschaftlich orientierten) Agenturen anhand deren Initiierung bzw. Einbettung in den

² European Association of Development Agencies; ein europäischer Dachverband ökonomisch ausgerichteter Agenturen (vgl. EURADA 2009).

institutionellen Kontext: Staatlich initiierte Agenturen, Agenturen innerhalb regionaler oder lokaler Behörden, durch regionale oder lokale Behörden initiierte Agenturen sowie unabhängige Agenturen in öffentlich-privater Partnerschaft. Dabei würde die letzte Variante die Vorteile des öffentlichen und privaten Sektors vereinen und daher zukünftig zunehmende Verbreitung finden (vgl. EURADA 1999: 18 ff.).

Agenturen finden sich in der Praxis in verschiedenen Organisationsformen, die in Abhängigkeit von den angestrebten Funktionen und Aufgaben sowie den regionalen Rahmenbedingungen gewählt werden sollten. Agenturen können als öffentlich-rechtliche (z. B. Trägerschaft durch regionale Planungsverbände oder Kommunen) oder privatrechtliche (z. B. GmbH oder Vereine) Organisationsformen institutionalisiert sein. Als Träger kommen prinzipiell alle potenziell Beteiligten eines Regionalentwicklungsprozesses in Frage, dabei kann es sich um eine einzelne oder mehrere Institutionen gemeinsam handeln (Behrens/Dehne/Kaether/Schmidt 2002: 54 ff.). Dabei können die Unterschiede zwischen verschiedenen Organisationsformen fließend sein (vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1999: 78 f.). Gemeinsam ist diesen vielfältigen Agentur-Modellen, dass sie fest institutionalisierte Koordinierungsstellen kooperativer Regionalentwicklungsprozesse sind. Agentur-Modelle setzen sich damit von loser organisierten Kooperationsnetzwerken ab.

Im europäischen Vergleich ist Deutschland ein gutes Beispiel für die Vielfalt entsprechender Ansätze (vgl. Draxl/Schneidewind/Downes/Bucek 2004: 37). Bei allen Unterschieden gibt es aber Elemente, die sich bewährt haben und häufig, ggf. in modifizierter Weise, zum Einsatz kommen.

Heute findet sich europaweit eine Vielfalt verschiedener Agenturen. Dabei können zwei generelle Ansätze unterschieden werden (Draxl/Schneidewind/Downes/Bucek 2004: 37):

- Wirtschaftliche Entwicklungsorganisationen auf nationaler oder landesweiter Ebene mit einer Struktur von Regionalbüros³ und
- Regionale Koordinierungsorganisationen, die aus regionalen/lokalen Organisationen mit einer strategischen Entwicklungsrolle und regionalen Entwicklungsaufgaben entstanden sind und deren Aufgaben von den einzelnen Mitgliedern dieser Organisationen nicht übernommen werden konnten⁴.

Auf der Grundlage einer umfassenden, europaweiten Recherche von Regionalmanagement-Modellen kommen Maier/Obermaier/Beck (2000: 29) zum Schluss, dass eine Vielzahl von Modellen in Europa weitgehend losgelöst von der Regionalplanung sei und primär als regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen fungiere.

Agenturen können eine Vielzahl von Funktionen wahrnehmen, wobei sie insgesamt „katalytisch wirkende Organisatoren und Moderatoren regionaler Entwicklung“ (Batt 1994: 301) darstellen, d. h. sie tragen zur Herbeiführung oder Beschleunigung von Entwicklungsprozessen bei.

In Anlehnung an Behrens/Dehne/Kaether/Schmidt (2002: 55) können drei zentrale Funktionen von Agenturen unterschieden werden, die hier unter dem Überbegriff

³ In diese Richtung geht auch die folgende Definition Regionaler Entwicklungsagenturen: „A regionally based, publicly financed institution outside the mainstream of central and local government administration designed to promote economic development“ (Damborg/Danson/Halkier 1998: 17).

⁴ vgl. Inkongruenz-These: „Wenn Aufgaben einerseits und Leistungsvermögen bzw. Handlungsinteresse bestehender Institutionen andererseits nicht (mehr) kongruent sind, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Herausbildung intermediärer Organisationen gegeben“ (Selle 1994: 122).

„Agenturfunktionen“ zusammengefasst werden⁵. Dabei handelt es sich um Sekretariatsfunktionen, Koordinierungsfunktionen und Motorfunktionen. Im Rahmen ihrer Sekretariatsfunktion leisten Agenturen z.B. verschiedene Dienstleistungen und vermitteln Informationen. In ihrer Koordinierungsfunktion übernehmen Agenturen u.a. Aufgaben der Moderation und Netzwerkpflege. Im Rahmen der Motorfunktion können Agenturen als „Motoren“, „Spielmacher“ oder „Impuls- und Ideengeber“ in regionalen Entwicklungsprozessen bezeichnet werden, wobei sie z.B. Leitbilder erarbeiten. Kilper (1999: 313) bezeichnet intermediäre Akteure auch als „Innovationsmotoren“. Das Aufgabenspektrum von Agenturen kann von Fall zu Fall unterschiedlich vielfältig sein. Potenziell kommt das gesamte Themenspektrum der Regionalentwicklung infrage.

Agenturen können ihre Leistungen nicht alleine erbringen, sondern nur im Zusammenwirken mit ihrem Netzwerk. Somit können Agentur und Netzwerk im Sinne eines erweiterten Begriffsverständnisses auch als zwei Elemente derselben Struktur aufgefasst werden (vgl. Hartmann 2003: 60). Solche Strukturen können auch als „Netzwerke mit einem organisatorischen Kern“ (Benz/Fürst 2003b: 26) oder „Institutionalisierte Kooperationen“ (Diller 2002: 62) beschrieben werden.

3 Anforderungen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung

Aus Sicht einer räumlich integrierten Regionalentwicklung müssten Agenturen idealerweise Akteure aus zentralen und peripheren Teilräumen im Sinne einer Stadt-Land-Partnerschaft zusammenführen und zwischen diesen einen Interessensausgleich herstellen, der zu einer Reduktion regionaler Disparitäten führt. In einer solchen Vision würden die Agenturen zu einem Forum einer räumlich integrierten Regionalentwicklung werden. Damit dies gelingen kann, muss allerdings eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein.

Grundlage einer erfolgreichen Ausgleichspolitik ist zunächst, dass diese als gemeinsames Ziel der kooperierenden regionalen Akteure benannt wird. Eine zentrale, aber bislang offene Frage ist, inwieweit Agenturen Ausgleichspolitik überhaupt als ihre Aufgabe verstehen. In der deutschen Praxis finden sich selten entsprechend explizite öffentliche Bekenntnisse zur Ausgleichspolitik wie zum Beispiel im Falle der Regionalen Entwicklungsagenturen in England: „Their main tasks are to help the English regions improve their relative economic performance and reduce social and economic disparities within and between regions“ (Office of Government Commerce 2009). Selbst wenn, wie in diesem Fall, Ausgleichspolitik explizit als Aufgabe von Agenturen verstanden wird, zeigen die Erfahrungen aus England, dass dies nicht automatisch mit einer tiefgreifenden Auseinandersetzung mit Fragen der räumlichen Integration einhergeht⁶. So geschieht die Maßnahmenwahl selten unter ausgleichspolitischen Aspekten. Vielmehr wird oft im Sinne einer Förderung nach dem ‚Gießkannenprinzip‘ versucht, eine deutliche Bevorzugung einzelner Teilräume zu vermeiden. Die Auswahl von Projekten erfolgt eher anhand der Machbarkeit, des erwarteten Ergebnisses und der potenziellen Öffentlichkeitswirksamkeit als der konsequenten Förderung strukturschwacher Räume. Fragwürdig ist letztendlich auch, wie die englischen Entwicklungsagenturen Disparitäts-

⁵ Behrens/Dehne/Kaether/Schmidt (2002: 55) verwenden den Begriff ‚Agenturfunktion‘ als eine vierte Funktionskategorie, wobei die Abgrenzung zu den anderen drei Kategorien nicht immer eindeutig ist. Daher wird der Begriff hier als Überbegriff für die übrigen drei Funktionskategorien benutzt, da alle Funktionen von Agenturen als ‚Agenturfunktionen‘ bezeichnet werden können.

⁶ Die nachfolgenden Einschätzungen beruhen auf persönlichen Erfahrungen des Autors, die im Rahmen einer knapp dreijährigen beruflichen Tätigkeit bei einer der neun englischen Regionalen Entwicklungsagenturen gesammelt wurden.

ten nicht nur innerhalb, sondern sogar zwischen ihren Regionen reduzieren sollen, da eine interregionale Zusammenarbeit nur in Ansätzen existiert und alle Regionen in England mit ähnlichen Organisationsstrukturen und Ressourcen ausgestattet worden sind. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass neben einem Bekenntnis zur Ausgleichspolitik auch konkrete Maßnahmen notwendig sind.

In vielen Fällen ist darüber hinaus ein räumlicher Fokus entweder nicht vorhanden oder nicht transparent. Aussagen wie „Das Hauptaugenmerk liegt auf Investitionen in struktur- und entwicklungsschwachen Regionen“ (Ecoplus 2009) sind selten. Dennoch deutet das Zitat auf die wohl am weitesten verbreitete Strategie zum Abbau von Disparitäten hin, nämlich die direkte Förderung strukturschwacher Räume. Hierfür gibt es eine Reihe von Praxisbeispielen wie den gezielten Aufbau von Agenturen in strukturschwachen Räumen oder die Förderung von Projekten zur Entwicklung ländlicher Räume durch Agenturen.

Weiterhin müssen auch fundierte Analysen regionaler Disparitäten als Basis für die Umsetzung entsprechender ausgleichspolitischer Maßnahmen erarbeitet werden. Diese müssen aber auch den regionalen Akteuren vermittelt und zum Ausgangspunkt kollektiven Handelns werden. In diesen Bereichen können Agenturen eine zentrale Rolle spielen.

Obwohl verschiedene Agenturen durchaus in vereinzelte Aktivitäten mit Relevanz für die räumliche Integration involviert sind, legt ein Blick in die Praxis insgesamt einen Mangel an substanziellen räumlich integrierten Strategien in der Arbeit von Agenturen nahe. Dies wirft die im Folgenden diskutierte Frage nach den möglichen Potenzialen und Grenzen von Agenturen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben auf.

4 Potenziale und Grenzen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben

4.1 Entwicklungsaufgaben

Entwicklungsaufgaben stellen das Kerngeschäft von Agenturen dar. Verschiedene Autoren unterstreichen, dass die Komplexität von Regionalentwicklungsprozessen entsprechende organisatorische Einheiten erfordere. Benz und Fürst (2003a: 201) konstatieren beispielsweise: „Regionale Kooperation benötigt für Effektivität und Effizienz einen ‚organisatorischen Kern‘. Dabei scheinen sich Formen der regionalen Entwicklungsagenturen als besonders geeignet herauszustellen“.

Bei einigen Autoren finden sich konkrete Einschätzungen der Potenziale und Grenzen von Agenturen in Bezug auf Entwicklungsaufgaben. Diller (2002: 268) argumentiert, dass Agenturen in der Form privatrechtlicher Organisationsformen als ein möglicher Träger des Regionalmanagements gegenüber der Regionalplanung den Vorteil hätten, dass sie nicht mit deren Umsetzungs- und Akzeptanzproblemen belastet seien. Löb (2006: 227) hebt hervor, dass in einer privatrechtlichen Organisation die finanziellen Handlungsspielräume größer als bei staatlichen oder kommunalen Trägern seien, da sie z. B. privates Kapital zur Umsetzung von Projekten mobilisieren könnten. Mit Agenturen seien weiterhin Erwartungen an eine hohe Professionalität im Management wie z. B. eine höhere Effizienz in der Mittelbewirtschaftung verbunden. Auch verfügten Agenturen über bessere Kontakte in die Privatwirtschaft als Verwaltungen. Interessant ist auch der Befund von Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld (1999: 145), dass Entwicklungsagenturen nicht selten Akteursnetzungen hätten auslösen können, die auf nicht von der Agentur angestoßene Problemfelder ausgestrahlt hätten.

Als mögliche Grenzen von Agenturen können z. B. eine fehlende regionale Einbettung, mangelhafte strategische Ausrichtung und nicht vorhandene demokratisch-politische Legitimation für ein breites Aufgabenspektrum genannt werden (Diller 2002: 269). Dieses Legitimationsdefizit, möglicherweise in Verbindung mit einem hohen politischen Einfluss von Agenturen, könne insbesondere bei den Kommunen und anderen Akteuren Akzeptanzprobleme auslösen. Weiterhin sei die häufig unzureichende Verknüpfung von Agenturen mit der Regionalplanung problematisch (Löb 2006: 227 f.). Die Institutionalisierung regionaler Kooperationen berge allgemein die Gefahr in sich, dass dadurch die Flexibilität der Netzwerke und die Offenheit der Kooperation verloren gehen können (Fürst/Kilper 1993: 26). Die Leistungsfähigkeit von Agenturen ist weiterhin dadurch begrenzt, dass diese i. d. R. auf bestimmte Kompetenzen beschränkt sind, z. B. indem sie aufgabenbezogen und/oder befristet eingerichtet werden (vgl. Diller 2002: 268; Kühn 2008: 240). So zeichnen sie sich z. B. durch begrenzte Vollzugskompetenzen aus (Benz/Fürst 2003b: 29). Während die aufgabenbezogene Einschränkung der Arbeit von Agenturen ein weit verbreitetes Phänomen ist, gibt es dennoch viele Beispiele für Agenturen, die zeitlich unbefristet eingerichtet worden sind. Diller (2002: 268) geht davon aus, dass eine dauerhafte, in der gesamten Breite regionaler Themen agierende privatrechtliche Agentur zu Recht von den regionalen Akteuren kaum zugelassen würde, da mit einer solchen Institution stets die Gefahr einer zu starken Orientierung auf machbare Projekte und der Vernachlässigung der Bildung eines regionalen Konsenses verbunden sei. Es sei unwahrscheinlich, dass eine Agentur alleine das komplexe Management einer Region bewerkstelligen könne. Diese Einschätzung unterstreicht, dass Agenturen nur komplementär zu bestehenden Institutionen eingesetzt werden können.

4.2 Ausgleichsaufgaben

Nach der Einschätzung von Diller (2002: 356) sei strittig, ob sich das Modell einer privatrechtlichen Agentur⁷ auch bewähre, wenn neben Innovations- auch Ausgleichsziele verfolgt würden. In der Tat stoßen Agenturen bei der Bearbeitung von Ausgleichsaufgaben an ihre Grenzen. So ist eine räumlich integrierte Sichtweise meist nicht klar erkennbar. Am Beispiel der Regionalen Entwicklungsagenturen in England wird deutlich, dass selbst wenn die Förderung des ländlichen und urbanen Raumes in einer Organisation angesiedelt ist, eine integrierte Vorgehensweise nicht selbstverständlich ist. Neben fachlichen Distanzen und organisatorischen Hindernissen gibt es eine Reihe weiterer Hürden auf dem Weg zu räumlich integrierten Ansätzen. Generell gilt, dass Agenturen nur innerhalb ihres Handlungskontexts agieren können. Dieser umfasst beispielsweise die regionalen Institutionen und Akteurskonstellationen sowie die nationale Raumentwicklungspolitik oder den internationalen Standortwettbewerb. Weiterhin kann die Handlungsfähigkeit von Agenturen in Bezug auf Ausgleichsaufgaben beispielsweise durch fehlende Kompetenzen und Legitimation, fehlende finanzielle oder personelle Ressourcen sowie eine eingeschränkte Datenbasis als Grundlage für eine fundierte Ausgleichspolitik beschränkt sein.

Dennoch bieten Agenturen auch eine Reihe von Potenzialen für die Bearbeitung von Ausgleichsaufgaben. Dabei können sie primär einen Beitrag zu einer indirekten, vermittelnden und langfristigen Ausgleichspolitik durch die Mobilisierung endogener Potenziale und exogener Ressourcen in ländlichen bzw. peripheren Räumen leisten. Agenturen können als Advokaten einer gesamt-regionalen Perspektive fungieren und die Erfordernisse und Chancen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung aufzeigen.

⁷ Der Autor verweist auf das Beispiel der IBA Emscher Park GmbH.

Insgesamt ist allerdings anzunehmen, dass Agenturen bei ausgleichspolitischen Aufgaben an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen. Eine mögliche Erklärung wird darin gesehen, dass Agenturen in einem Spannungsfeld zwischen hohem Konfliktpotenzial und begrenzter Konfliktlösungsfähigkeit agieren.

Als intermediäre Organisationen agieren Agenturen in einem komplexen und konfliktreichen Umfeld, das durch die Logik überwiegend sektoral ausgerichteter Akteure mit divergierenden Handlungsinteressen bestimmt wird. Die Beziehung intermediärer Organisationen zu bereits etablierten Institutionen ist oft von einem Spannungsverhältnis geprägt (vgl. Kilper 1999: 77). Möglich sind thematische und organisatorische Überschneidungsbereiche mit der Verwaltung oder Konkurrenzsituationen mit ähnlichen Institutionen, die ebenfalls unter Legitimations- und Erfolgsdruck stehen (Danielzyk/Wachten 2006: 160).

Als Hauptgrund für die begrenzte Konfliktlösungsfähigkeit von Agenturen kann deren Einbettung in Kooperationsnetzwerke genannt werden, die auf dem Prinzip einer freiwilligen Zusammenarbeit verschiedener Akteure und Institutionen beruhen. Solche Netzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass Koordination nicht hierarchisch möglich ist, sondern nur durch Verhandlung (vgl. Batt 1994: 312). Daher sind Agenturen in ihrer Arbeit auf Vertrauens- und Konsensbildung angewiesen.

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass die Leistungsfähigkeit von Agenturen bei konfliktreichen Themen, wie z. B. der Koordination von Gewerbeflächen oder der Erarbeitung eines gemeinsamen regionalen Flächenkonzepts, an seine Grenzen stoße (vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1999: 77 f.). Aus diesem Grunde werden harte Konflikte in entwicklungsorientierten Kooperationen meist bewusst ausgeklammert und es wird stattdessen auf Win-Win-Lösungen abgezielt (Diller 2002: 154 ff.). Da der Abbau von Disparitäten mit deutlichen Verteilungskonflikten verbunden ist, können Ausgleichsaufgaben von Agenturen folglich nur sehr bedingt bearbeitet werden.

5 Resümee

Während Agenturen eine Reihe von Potenzialen für die Bearbeitung von Entwicklungsaufgaben bieten, scheinen diese in ausgleichspolitischen Fragestellungen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zu stoßen. Die systematische Bearbeitung von Ausgleichsaufgaben wird daher von Agenturen meist ausgeblendet, weil damit nur sehr schwer zu bearbeitende Verteilungskonflikte verbunden sind. Darüber hinaus fehlen Agenturen meist Kompetenzen, Legitimation, Datengrundlagen und Ressourcen für eine konsequente Ausgleichspolitik.

Dennoch haben Agenturen das Potenzial, einen Beitrag zu einer indirekten, vermittelnden und langfristigen Ausgleichspolitik durch die Mobilisierung endogener Potenziale und exogener Ressourcen sowie durch Wissensvermittlung zu leisten. Durch ihre gesamt-regionale Perspektive sind Agenturen prädestiniert, die Erfordernisse und Chancen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung aufzuzeigen. Dabei wären überzogene Erwartungen an die Leistungsfähigkeit von Agenturen in Bezug auf Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben allerdings unangemessen. Es muss vielmehr hervorgehoben werden, dass Ausgleichspolitik eine gemeinsame Aufgabe der regionalen Akteure ist und nicht von einer Agentur alleine bewerkstelligt werden kann.

Bei diesen Ausführungen handelt es sich allerdings nur um erste Überlegungen und Einschätzungen zur Rolle von Agenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration, welche Anregungen für entsprechende Untersuchungen bieten können.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2007): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 74.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume. Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 77.
- Batt, H.-L. (1994): Kooperative regionale Industriepolitik. Prozessuales und institutionelles Regieren am Beispiel von fünf regionalen Entwicklungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main. = Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 57.
- Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J.; Schmidt, E. (2002): Kooperative Regionalentwicklung. Managementleitfaden für regionale Kooperation. Neubrandenburg.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003a): Erfolgsbedingungen für Regional Governance – Resümee. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 189-211.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003b): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997): Strategien für strukturschwache ländliche Räume. Raumordnerische Handlungsempfehlungen zur Stabilisierung und Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume. Bonn.
- Damborg, C.; Danson, M.; Halkier, H. (Hrsg.) (1998): Regional Development Agencies in Europe. London. = Regional policy and development series, Bd. 21.
- Danielzyk, R.; Wachten, K. (2006): Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Begleitforschung. In: Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen; Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Regionalen in Nordrhein-Westfalen. Dortmund, 154-165.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Draxl, P.; Schneidewind, P.; Downes, R.; Bucek, M. (2004): Systemische Evaluierung des Regionalmanagements in Österreich. Endbericht an das Bundeskanzleramt. Online unter: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=8434> (letzter Zugriff am 03.06.2009).
- Ecoplus (2009): Projekte und Impulse. Gezielte Projekte für starke Strukturen: Regionale Entwicklung in Niederösterreich. Online unter: <http://www.ecoplus.at/ecoplus/d/24639.htm> (letzter Zugriff am 02.07.2009).
- European Association of Development Agencies (EURADA) (1999): Creation, Development and Management of RDAs. Does it have to be so difficult? Online unter: [http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation development and management of RDA.pdf](http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf) (letzter Zugriff am 26.05.2009).
- European Association of Development Agencies (EURADA) (2009): About us. Online unter: <http://www.eurada.org/site/> (letzter Zugriff am 26.05.2009).
- Fürst, D. (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 237-253.
- Fürst, D.; Kilper, H. (1993): Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke. Nordrhein-westfälische Ansätze politischer Modernisierung im Vergleich. Gelsenkirchen.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 286.
- Hartmann, T. (2003): Zukunftsfähigkeit Regionaler Tätigkeits- und Lernagenturen. Online unter: <http://www.abwf.de/content/main/publik/materialien/materialien45.pdf> (letzter Zugriff am 07.06.2009).
- Heintel, M. (2004): Ist Erfolg messbar? Probleme der Evaluation von Regionalmanagements. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, 123-143.
- Hoebel, T. (2006): Regionale 2010 als Initiator und Manager von Regional Governance. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, 343-357.
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen.

- Kilper, H. (2006): Komplexe Erneuerungsprozesse steuern – Erfahrungen an der Emscher. Folgerungen für die Steuerungstheorie. In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 131-145.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 3, 230-243.
- Löb, S. (2006): Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund.
- Maier, J.; Obermaier, F.; Beck, R. (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa – Chancen für Bayern. München.
- Office of Government Commerce (OGC) (2009): Regional Development Agency Information and Links. Online unter: http://www.ogc.gov.uk/regional_information_regional_development_agency_information_and_links.asp (letzter Zugriff am 06.04.2009).
- Scholz, B.; Schwartze, F. (2006): Transformationsprozesse gestalten, Innovationsimpulse setzen. In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 120-130.
- Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund.
- Selle, K. (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Tschöke, T. (2003): Vom Regionalberater zum Regionalmanager. Zehn Jahre berufsbegleitende Fortbildung der Akademie der Katholischen Landjugend. In: Agrarbündnis (Hrsg.): Der Kritische Agrarbericht 2003. Rheda-Wiedenbrück, 188-192.

Antje Bruns, Mareike Schaerffer

Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung – Das Handlungsfeld Klimawandel

Gliederung

- 1 Einführung: Integration zwischen Land und Meer
- 2 Zu den Dimensionen von Integration
- 3 Themen der Einzelbeiträge
- 4 Querbezüge zwischen den Einzelbeiträgen

Literatur

1 Einführung: Integration zwischen Land und Meer

Integration zwischen Land und Meer, also in Küstenregionen mitsamt den in das Meer mündenden Flüssen, steht weit oben auf der umweltpolitischen Agenda. Eine wesentliche Triebkraft für die Bedeutungszunahme des Integrationsprinzips im Umweltbereich ist das europäische Umweltrecht, das unter anderem für Küsten- und Meeresräume sowie für Flussgebiete neue, integrative Steuerungsformen entwickelt hat (vgl. z. B. Brackemann/Markard/Rechenberg 2002: 12; Lütkes/Holzfuß 2007: 277; Petchow 2002: 14 f.).

Die Bedeutung von Küstenräumen und Flussgebieten wurde vielfach betont und beschrieben; sie sind Lebens- und Wirtschaftsräume, dienen der Erholung und sind ökologisch sensible Gebiete (z. B. Sterr 2007). Aus der intensiven menschlichen Nutzung folgt häufig zweierlei: Die Umwelt wird geschädigt und dadurch in ihrer Funktion beeinträchtigt und Nutzungsinteressen stehen sich gegenüber und können zu raumbezogenen Konflikten führen. Während der erste Aspekt die Umweltplanung – also den Schutz ausgewählter Umweltgüter – betrifft, ist die Lösung von Verteilungskonflikten und die Koordination der unterschiedlichen Raumnutzungen die zentrale Aufgabe der Raumplanung (vgl. Fürst/Scholles 2008: 70).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzungsintensität mit den genannten Folgen wurde auf europäischer Ebene seit der Nachhaltigkeitskonferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992 intensiv an der Implementierung nachhaltiger Managementansätze in Küstenräumen und Flussgebieten gearbeitet. Ausdruck dessen sind unter anderem die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), deren Ziel der gute ökologische Gewässerzustand in Europa ist, sowie die Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL), die den Umweltzustand der Meere verbessern will. Ebenfalls auf das Management von Flüssen zielt die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (HWRL), die die Wassermengenwirtschaft, genauer: den Umgang mit Hochwasser und den daraus entstehenden Risiken für den Menschen, zum Gegenstand hat (Wagner 2008: 774 ff.). Diese genannten Richtlinien, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, werden durch weiche Steuerungsformen – etwa Empfehlungen oder Aktionspläne – unterstützt.

2 Zu den Dimensionen von Integration

Warum ist die europäische Umweltpolitik aus raumwissenschaftlicher Sicht und zudem noch unter dem Aspekt der Integration interessant? Zunächst ist auf die Trivialität hinzuweisen, dass Wasser keine politisch-administrativen Grenzen kennt und daher eine räumlich integrative Sichtweise geboten ist, wenn es um das Management von Gewässern oder das Management in Flussgebieten oder Küsten- und Meeresregionen geht (räumliche Integration). Die oben genannten Richtlinien und weichen Steuerungsformen (z. B. IKZM¹) tragen diesem Umstand Rechnung, indem Management in Räumen stattfinden soll, die problembezogen abgegrenzt werden: Die Gewässergüte und der Umgang mit Hochwassern soll sich an Flusseinzugsgebieten, also hydrologischen Einheiten, orientieren. Auch der Meeresschutz soll nun ebenfalls nicht mehr an Staatsgrenzen Halt machen, sondern in neuen Raumeinheiten erfolgen. Die europäische Umweltpolitik fordert mithin die Raum- und Umweltplaner auf, in neuen Räumen zu denken, zu planen und zu handeln (Lütkes/Holzfuß 2007: 277; Petchow 2002: 14 f.).

Da vielfältige Nutzungsansprüche in Küstenräumen und Flussgebieten bestehen, sollen die dahinter stehenden Interessen integrativ einbezogen werden (horizontale Integration). Dieses Vorgehen erscheint notwendig, um die Ziele (gute Umweltqualität, Ausgleich von Interessen) erreichen zu können. Ein Beispiel: Die gute ökologische Gewässerqualität kann nicht allein von der Wasserwirtschaft erreicht werden, da die Belastungen von vielen verschiedenen Nutzern ausgehen. Gewässerqualität ist somit auch ein Thema der Landwirtschaft (diffuse Gewässerbelastung durch Stickstoff und Phosphor), der Forstwirtschaft (Stoffrückhalt in Wäldern), der Schifffahrt (morphologische Veränderungen), der Industrie (punktuelle Gewässerbelastung), der Siedlungsentwicklung (urbane Abwässer), des Naturschutzes (Renaturierung) etc. Daraus ist abzuleiten, dass die Belastung der Gewässer, die chemischer, biologischer und morphologischer Art sein kann, nur gemeinsam reduziert werden kann, oder positiv formuliert, dass die anspruchsvollen Umweltziele nur in Zusammenarbeit mit anderen raumbedeutsamen Fachplanungen und der querschnittsorientierten Gesamtplanung erreicht werden können. Dabei sind sowohl die betroffenen Privatpersonen einzubinden, als auch organisierte Interessenvertreter der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft sowie die politisch-administrative Koordinationssphäre. Da die verursachenden Nutzungen der Umweltbelastungen in (sektorale) Planungsprozesse eingebunden sind bzw. durch sie legitimiert werden, wächst der Koordinationsbedarf zwischen den entsprechenden Fachplanungen (Wasserwirtschaft, Agrarstrukturplanung, Landschaftsplanung etc.) sowie zwischen Fachplanungen und der räumlichen Gesamtplanung (Jänicke/Kunig/Stitzel 2003: 437; Jessel/Tobias 2002: 37 und 99 ff.). So werden beispielsweise mit der flächenhaften Bewirtschaftungsplanung in Flusseinzugsgebieten laut Wasserrahmenrichtlinie Aufgaben übernommen, die der räumlichen Gesamtplanung ähnlich sind (vgl. ARL 2001: 1f). Daraus erwächst unter anderem die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen sektoraler Wasserwirtschaftsplanung und querschnittsorientierter Gesamtplanung verändern wird. Zudem sind die Herausforderungen und Problemlagen typische Mehrebenenprobleme, sodass auch die verschiedenen Planungs- und Handlungsebenen einbezogen werden müssen (vertikale Integration).

Räumliches Handeln beinhaltet neben der ortsbezogenen Dimension auch eine zeitliche. Für gewöhnlich ist das raum- und umweltplanerische Handeln an kurzen Zeiträumen orientiert, während Umweltveränderungen längerfristig, oft auch schleichend und

¹ IKZM steht für Integriertes Küstenzonenmanagement und strebt eine nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen an. Seit den 1990er Jahren wird der Ansatz von der Europäischen Union über sogenanntes soft-law, also unverbindliche Empfehlungen und Mitteilungen, implementiert.

zunächst unbemerkt verlaufen. Ein aktuell viel diskutiertes Beispiel, das auch bei der Tagung des Jungen Forums eine wichtige Rolle spielte, ist der Klimawandel. Auch wenn bereits heute einzelne Extremereignisse (Starkregen, Überschwemmungen, Sturmfluten, Hitzewellen, Dürre) als Zeichen des Klimawandels gewertet werden können, so bleiben die erwarteten Veränderungen für viele Akteure und ihr raumbezogenes Handeln doch in weiter Ferne. Ein anderes Beispiel sind die langen Verweilzeiten des Stickstoffs in der Bodenzone, bevor es in die Gewässer gelangt: Im Elbeinzugsgebiet beträgt die durchschnittliche Verweilzeit 30 Jahre mit der Folge, dass sich erfolgte Reduktionsmaßnahmen erst sehr verzögert anhand eines verbesserten Gewässerzustandes ablesen lassen. Integration, so die Schlussfolgerung, muss also auch in zeitlicher Hinsicht erfolgen und dabei naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten mit gesellschaftlichem Handeln verknüpfen.

In der Zusammenschau ergibt sich, dass Integration ein umfassendes Prinzip der raumbezogenen Umweltplanung darstellt. Genannt wurde die räumliche, horizontale, vertikale und zeitliche Dimension. In den Einzelbeiträgen wird dieser Bedarf nach Integration und Koordination anhand ausgewählter Räume (Flussgebiete und Küstenregionen) und ausgewählter inhaltlicher Herausforderungen (Klimawandel, Auswirkungen des demographischen Wandels auf Wasserwirtschaft) diskutiert.

3 Themen der Einzelbeiträge

Die Einzelbeiträge sprechen eines oder mehrere der übergeordneten Leitthemen an, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- Abgrenzung neuer Handlungsräume und Regionsbildung (jenseits von politisch-administrativ abgegrenzten Räumen),
- Ausbildung charakteristischer Steuerungsformen und -prozesse auf regionaler Ebene, um horizontale und/oder vertikale Integration zu ermöglichen,
- Eignung der entstehenden Strukturen, um (neuen) Herausforderungen, wie beispielsweise den Folgen des Klimawandels, zu begegnen.

Frank Buchholz, Tobias Kemper und Robert Riechel gehen in ihrem Beitrag „Strategische Planung in naturräumlich definierten Handlungsräumen – Anpassung an den Klimawandel in der Region Starkenburg“ auf ein Akteursnetzwerk ein, das initiiert wurde, um möglichen Folgen des Klimawandels pro-aktiv zu begegnen. Anhand des Einflussgebietes der Gersprenz, ein Fluss in Hessen, wird die Betroffenheit unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher und staatlicher Akteure gegenüber Hochwasserrisiken, Starkregenereignisse oder Trockenperioden in verschiedenen Naturräumen analysiert, bewertet und dialogorientiert bearbeitet. Die Struktur des Forschungsverbundes KLARA-Net bietet die Möglichkeit, durch kooperative Planungsverfahren Handlungskapazitäten zum Umgang mit Klimafolgen im Einflussgebiet der Gersprenz zu fördern und gemeinsam getragene Lösungsansätze zu entwickeln. Es wird herausgearbeitet, dass „den Raumplanern“ im Rahmen des Projektes KLARA-Net eine moderierende Rolle zufällt und sie zentral für die Informations- und Wissensverbreitung sind.

Im darauf folgenden Beitrag „Klimaanpassung in der räumlichen Planung in Niedersachsen“ stellt *Enke Franck* den Forschungsverbund KLIFF vor. Auf der Grundlage regionaler Klimaprojektionen werden anhand verschiedener Handlungsfelder, z.B. Flussgebiete, Küstenzonen oder Waldlandschaften, Potenziale der Regionalplanung für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Klimaanpassung thematisiert. Das querschnittsorientierte Teilprojekt IMPLAN verfolgt das Ziel, sektorale Forschungsergebnisse in die räumliche Planung Niedersachsens einfließen zu lassen. Dieser

Beitrag macht auf eine weitere, sehr wichtige Dimension von Integration aufmerksam: die Notwendigkeit der Wissensintegration in interdisziplinär zusammengesetzten Forschungsprojekten. Denn bevor die räumliche Querschnittsplanung (hier: Regionalplanung) zu raumrelevanten Empfehlungen kommen kann, gilt es die Einzelbefunde (auf wissenschaftlicher Ebene) inhaltlich zu integrieren, um die Befunde dann in operative Maßnahmen zu transformieren.

Der Beitrag von *Cilli Sobiech* „Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren“ ist ein Plädoyer für ein integriertes Risikomanagement. Wie die Analyse der themen- und sektorspezifischen Ansätze auf europäischer Ebene zeigt, besteht hinsichtlich der Integration und Koordination noch erheblicher Handlungsbedarf. Für die Raum- und Umweltplanung ist besonders alarmierend, dass in einigen Instrumenten der Prävention die räumliche Komponente noch nicht bedacht wurde. Insofern scheint die Forderung nach einer integrierten Strategie zum Katastrophenmanagement und zur Risikoprävention mehr als berechtigt. Inhaltlich müsste eine solche Strategie allerdings sehr umfassend sein und wiederum andere Instrumente – etwa die Wasserrahmenrichtlinie und die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie – beinhalten. Dies macht jedoch eine Umsetzung schwierig, vor allem wenn es stärker als bisher um präventive Aspekte gehen soll.

Susanne Bieker und *Birte Frommer* stellten neue Ansätze einer flexiblen Wasserver- und -entsorgung vor. Titel des Vortrages war die „Herausforderung Bestandssanierung – integrierte semizentrale Infrastruktursysteme als Lösungsansatz?“. Sie legten dar, dass im Zuge der Bestandssanierung integrierte semizentrale Infrastruktursysteme besser auf klimabedingte Extremereignisse, die zu erhöhten Abwassermengen führen (z. B. Starkregen), reagieren könnten. Flexible und angepasste Infrastrukturen sind insbesondere auch deshalb notwendig, weil sich die Abwassermenge aufgrund des demographischen Wandels und weiterer Einsparpotenziale vermutlich reduzieren wird. Die so entstehende Situation mit räumlich und zeitlich sehr differenzierten Nutzerverhältnissen erfordert dezentrale Systeme².

4 Querbezüge zwischen den Einzelbeiträgen

Obwohl es nicht beabsichtigt war, beziehen sich alle vier Einzelbeiträge explizit auf das Themenfeld „Anpassung an den Klimawandel“ (vgl. auch den Beitrag Daschkeit in diesem Band). Dies erfolgt sowohl aus der Perspektive eher politikwissenschaftlicher Analysen der Steuerungsinstrumente als auch auf konkreter Ebene der Regionalplanung und des Regionalmanagements. Zudem werden konkrete Lösungsansätze für die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur dargeboten. Deutlich wird, dass sich durch die Folgen des Klimawandels besondere Herausforderungen hinsichtlich einer integrierten Aufgabenbewältigung in der raumbedeutsamen Umweltplanung ergeben. Im Rahmen dessen bilden sich bereits neue Steuerungsformen und Handlungsräume heraus, die neben den bisherigen formellen Instrumenten und politisch-administrativen Räumen existieren. Innerhalb der neuen Handlungsräume sollen verschiedene Nutzungsinteressen und Schutzansprüche über Verwaltungsgrenzen hinaus und sektorübergreifend integriert werden. Aber auch die Frage nach den Handlungsebenen (lokal oder regional) und der Organisation (zentral oder dezentral) spielt bei der Bewältigung von Aufgaben, die mit Unsicherheiten behaftet sind und Flexibilität erfordern, eine Rolle. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion über den Wandel von einem Sicherheitsdenken zu einer Risikokultur relevant.

² Dieser Beitrag erscheint nicht in dem vorliegenden Band.

Als übergeordnete Diskussionsthemen, die im Rahmen des Workshops keineswegs ausdiskutiert werden konnten, sind folgende Thesen bzw. Fragen zu nennen:

- Wie kann die Bildung von neuen Handlungsräumen, die sich hinsichtlich ihrer Grenzen von vorhandenen politisch-administrativen Räumen unterscheiden, gelingen?
- Wie kann eine etwaige Koexistenz von traditionellen Handlungsräumen und neuen Handlungsräumen organisatorisch gelöst werden? Wie kann beispielsweise langfristig damit umgegangen werden, dass sich die Wasserwirtschaft vermehrt an hydrologischen Einheiten orientiert und die räumliche Gesamtplanung an den bisherigen Verwaltungsgrenzen? Widerspricht dies dem Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung?
- Wie entwickelt sich das Verhältnis von einzelnen Fachplanungen (z. B. Wasserwirtschaft) zur räumlichen Gesamtplanung auf nationaler Ebene, wenn die Fachplanung seitens der Europäischen Union gestärkt wird?

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2001): Stellungnahme einer Expertengruppe der ARL zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. In: ARL-Nachrichten 3.
- Brackemann, H.; Markard, C.; Rechenberg, J. (2002): Neue Wege im Flussgebietsmanagement. In: Ökologisches Wirtschaften 2, 11-13.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- Jänicke, M.; Kunig, P.; Stitzel, M. (2003): Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Lern- und Arbeitsbuch. Bonn.
- Jessel, B.; Tobias, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. Stuttgart.
- Lütke, S.; Holzfuß, H. (2007): Die grundlegenden Inhalte und Botschaften des nationalen IKZM-Berichts. In: Informationen zur Raumentwicklung 5, 275-281.
- Petchow, U. 2002: Neues Instrument der Umweltpolitik. Veränderte Governancemechanismen im Flusseinzugsgebietsmanagement. In: Ökologisches Wirtschaften 2, 14-15.
- Sterr, H. (2007): Folgen des Klimawandels für Ozeane und Küsten. In: Endlicher, W.; Gerstengarbe, F.-W. (Hrsg.): Der Klimawandel. Einblicke, Rückblicke und Ausblicke. Potsdam, 86-97.
- Wagner, K. (2008): Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie. Bewertung der Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Natur und Recht 30, 774-779.

Frank Buchholz, Tobias Kemper, Robert Riechel

Strategische Planung in naturräumlich definierten Handlungsräumen – Anpassung an den Klimawandel in der Region Starkenburg

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Konzeptionelle Grundgedanken zur „Strategischen Planung“
- 3 Das Handlungskonzept „Anpassung an den Klimawandel“
- 4 Bewertung des Prozesses: Herausforderungen und Chancen
- 5 Fazit

Literatur

1 Einführung

KLARA-Net, das Netzwerk zur KlimaAdaption in der Region StArkenburg (Südhes-sen), existiert seit dem Jahr 2006 unter Federführung der TU Darmstadt und wird im Forschungsprogramm „klimazwei“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Zentrales Element von KLARA-Net ist ein akteursorientierter An-satz, welcher darauf abzielt, verschiedene regionale Akteure in den Prozess der Klima-anpassung einzubinden. Der Kreis der regionalen Akteure setzt sich zusammen aus Verwaltungsvertretern der Städte und Gemeinden sowie der Fachverwaltungen aus Landkreisen und Landesbehörden, Unternehmens- und Verbandsvertretern sowie inte-ressierten Privatpersonen. Angesprochen ist damit in erster Linie die fachliche Arbeits-ebene. Die Arbeit von KLARA-Net basiert auf der Grundannahme, dass die Klima-anpassung nicht nur für, sondern vor allem mit den lokalen und regionalen Akteuren vo-rangetrieben wird. Ziel des Forschungsprojekts ist, den Menschen vor Ort aufzuzeigen, was im Zuge des Klimawandels auf sie zukommt und wie sie selbst vorsorgen und An-passungsmaßnahmen umsetzen können.

Basis und Ursprung des Netzwerks bilden vier thematische Arbeitsgruppen (Land-wirtschaft, Forstwirtschaft und Weinbau; Bauwirtschaft, Wasserwirtschaft und Planung; Gesundheit sowie Tourismus), die eine breite Diskussionsplattform zum Thema Klima-anpassung bieten. Die sich aus dem Klimawandel ergebenden Risiken und Anpassungs-erfordernisse, wie auch die damit verbundenen Chancen werden hier diskutiert.

Als besondere Stärke des Netzwerkansatzes bei KLARA-Net verstehen wir die große Bedeutung kommunikativer Methoden, den Querschnittscharakter und den starken Um-setzungsbezug. Diese partizipative und integrierte Vorgehensweise ist der Trittstein für eine akteursorientierte Regionalentwicklung und die Realisierung konkreter Anpas-sungsmaßnahmen. Die regionalen Akteure beteiligen sich auf freiwilliger Basis am Netzwerk.

Einen Schwerpunkt des Forschungsprojekts bildet die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts für das Einzugsgebiet der Gersprenz, eines Nebenflusses des Mains. Dieser Pilotraum, der einer naturräumlichen Abgrenzung folgt, wurde mit Hilfe eines Wettbewerbs im Jahr 2008 identifiziert (vgl. Buchholz/Riechel 2009). Die Erarbeitung des Handlungskonzeptes „Anpassung an den Klimawandel“ für den Pilotraum Gersprenz-Einzugsgebiet gemeinsam mit den regionalen Akteuren wird von den Autoren als strategischer Planungsprozess begriffen. Dieser Prozess aus der planerischen Praxis soll in diesem Beitrag vorgestellt und in die theoretische Debatte zur strategischen Planung eingebettet werden. Die Erweiterung von theoretischen Überlegungen um praktische Erfahrungen stellt eine Ergänzung der von Frommer (2009) eröffneten Diskussion zur strategischen Planung bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels dar.

2 Konzeptionelle Grundgedanken zur „Strategischen Planung“

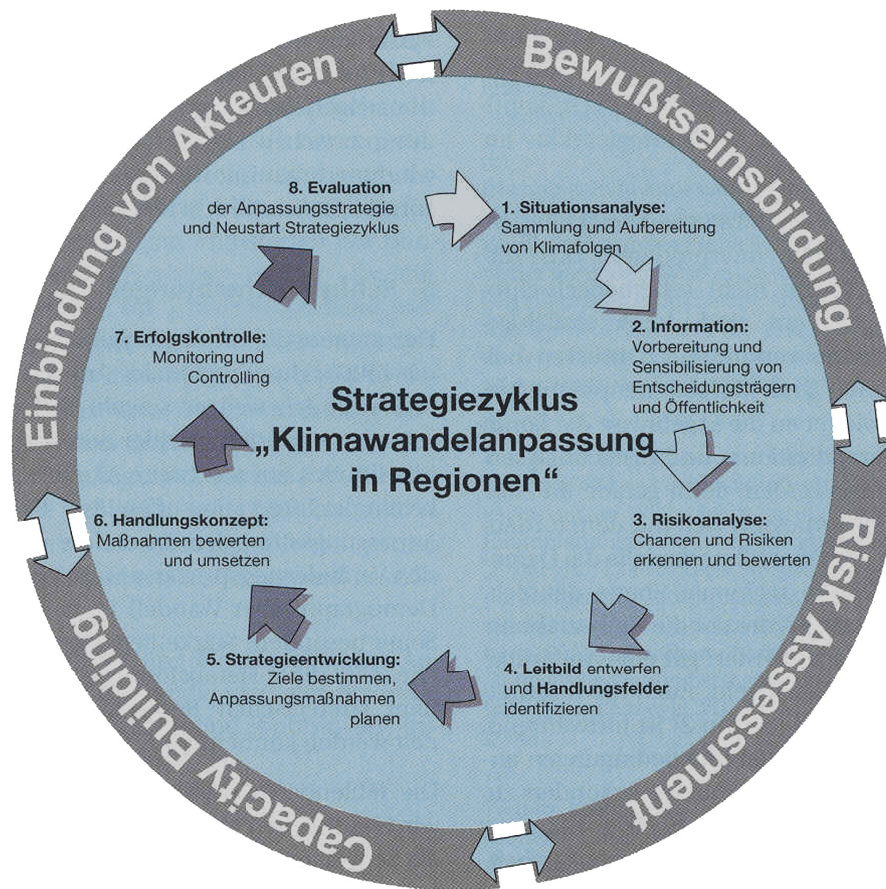
Strategische Planung ist in der Planungsdiskussion ein (wieder) beachtetes Thema (vgl. Hutter 2006; Kühn 2008; Wiechmann 2008). Nachfolgend sollen entscheidende Elemente strategischer Planung und deren Anwendung auf die neue Herausforderung der Klimaanpassung von Regionen vorgestellt werden.

Im Vergleich zur ganzheitlichen Entwicklungsplanung der 1970er bzw. den inkrementalistischen Ansätzen der 1980er und 1990er Jahre wird in der Literatur (vgl. Kühn 2008; Wiechmann 2008) in der strategischen Planung ein Mittelweg gesehen. Als konstituierendes Merkmal gilt die Gleichzeitigkeit von Orientierung und Umsetzung. Kühn (2008: 234 ff.) sieht strategische Planung in seinem idealisierenden Modell dann erreicht, wenn es zu einem gelungenen Wechselspiel zwischen den nachfolgenden Elementen kommt:

- Kooperation zwischen strategischen Partnern,
- Stärken-Schwächen-Analyse,
- Strategische Leitbilder,
- Strategische Projekte,
- Erfolgskontrolle,
- Orientierung und Umsetzung.

Damit soll strategische Planung einem hohen Anspruch genügen: Sie ist „im Kern eine widersprüchliche Einheit von Gegensätzen: langfristige Leitbilder und kurzfristige Projekte, gesamträumliche Steuerung und teilträumliche Interventionen, öffentliche und private Akteure, hierarchische und netzwerkartige Steuerung“ (Kühn 2008: 239). Frommer (2009) erkennt im Steuerungsanspruch der strategischen Planung einen lohnenswerten Ansatz für die Umsetzung und Entwicklung regionaler Anpassungsstrategien an den Klimawandel und entwirft einen achtstufigen Strategiezyklus „Klimawandelanpassung in Regionen“ (vgl. Abb. 1), welcher zur Einbindung von Akteuren, deren sensibilisiertes Bewusstsein für Anpassungserfordernisse, zum Risk Assessment sowie zum Capacity Building wesentliche Beiträge leisten soll.

Abb. 1. Strategiezyklus „Klimawandelanpassung in Regionen“



Quelle: Frommer (2009: 137)

Der Strategiezyklus reicht von der Situationsanalyse über die Risikoanalyse hin zur Strategieentwicklung sowie zu dem zur Umsetzung der Strategie erforderlichen Handlungskonzept bis hin zu dessen Evaluation im Sinne einer Erfolgskontrolle und Nachjustierung für einen neuen Strategiezyklus. Dabei sind die einzelnen Schritte nicht linear, sondern als dynamische Folge verschiedener Strategiebestandteile zu verstehen.

Sollen strategische Planungsansätze erfolgreich verfolgt werden, bedarf es einer Klärung der Frage nach den Trägern, Kompetenzen und Instrumenten. Die Frage nach dem Träger der strategischen Planung wird in der Fachliteratur zumeist unzureichend beantwortet: „Es gibt nicht die eine Organisation und es ist völlig unklar, wer denn für die Konzipierung einer strategischen Orientierung zuständig sein und wer über die Mittel zu deren Umsetzung verfügen könnte“ (Selle 2007: 4). Oft wird in diesem Zusammenhang relativ vage auf neue Governance-Formen verwiesen, die als intermediäre Sonderorganisationen in Form von strategischen Partnerschaften, Entwicklungsgesellschaften, Entwicklungsagenturen oder Geschäftsstellen zwischen öffentlichem und privatem Sektor angesiedelt sind (Kühn 2008: 137).

Bezüglich der Kompetenzen und Instrumente für strategische Planungsprozesse konstatiert Frommer (2009: 129), dass der Raumplanung beim strategischen Vorgehen zur Anpassung an den Klimawandel eine bedeutende Rolle zukommt. Dabei lässt sie jedoch außer Acht, dass in der Praxis dafür häufig keine Ressourcen vorhanden sind. Strategische Planung und die komplexe Aufgabe der Klimaadaptation stehen quer zu den etablierten Ressortstrukturen öffentlicher (Fach-)Planung, in denen ein Großteil des fachlichen Know-hows, der Ressourcen und der etablierten Instrumente verankert sind. Für die

Durchführung und Umsetzung strategischer Planungsprozesse zur Klimaanpassung ist die Beteiligung der berührten Fachplanungen daher unerlässlich. Die Zersplitterung der fachlichen Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Politikfeldern, von Young (2002) als „problems of sectoral interplay“ herausgearbeitet, muss hierfür in einem integrierten, fachübergreifenden Ansatz überwunden werden. Strategische Planung ist daher auf Führungspersönlichkeiten und politische Eliten angewiesen (Kühn 2008: 240).

Ein weiteres Problem bei der Klimaadaptation stellen die Unsicherheiten der Klimamodellprojektionen dar, welche lediglich einen Möglichkeitsraum zukünftiger Klimaentwicklungen eröffnen. Demzufolge ist es allein möglich, mit Trends wie wärmeren und feuchteren Wintern bzw. heißeren und trockeneren Sommern zu arbeiten, was beispielsweise die adäquate Dimensionierung von technischen Anpassungsmaßnahmen wie Regenrückhaltebecken (vgl. Stufe 5 des Strategiezyklus) erschwert. Einen Ausweg bietet Hallegatte (2009), indem er mit nachfolgenden Strategieoptionen eine Palette praktischer Lösungsansätze zur Steigerung der Resilienz anbietet:

- No-Regret-Strategien (auf jeden Fall sinnvolle Strategien, welche nicht bereut werden),
- Reversible Strategien,
- Strategien erhöhter Sicherheitsmargen,
- Weiche Strategien,
- Strategien für kurze Zeithorizonte, um flexibles Nachjustieren zu ermöglichen.

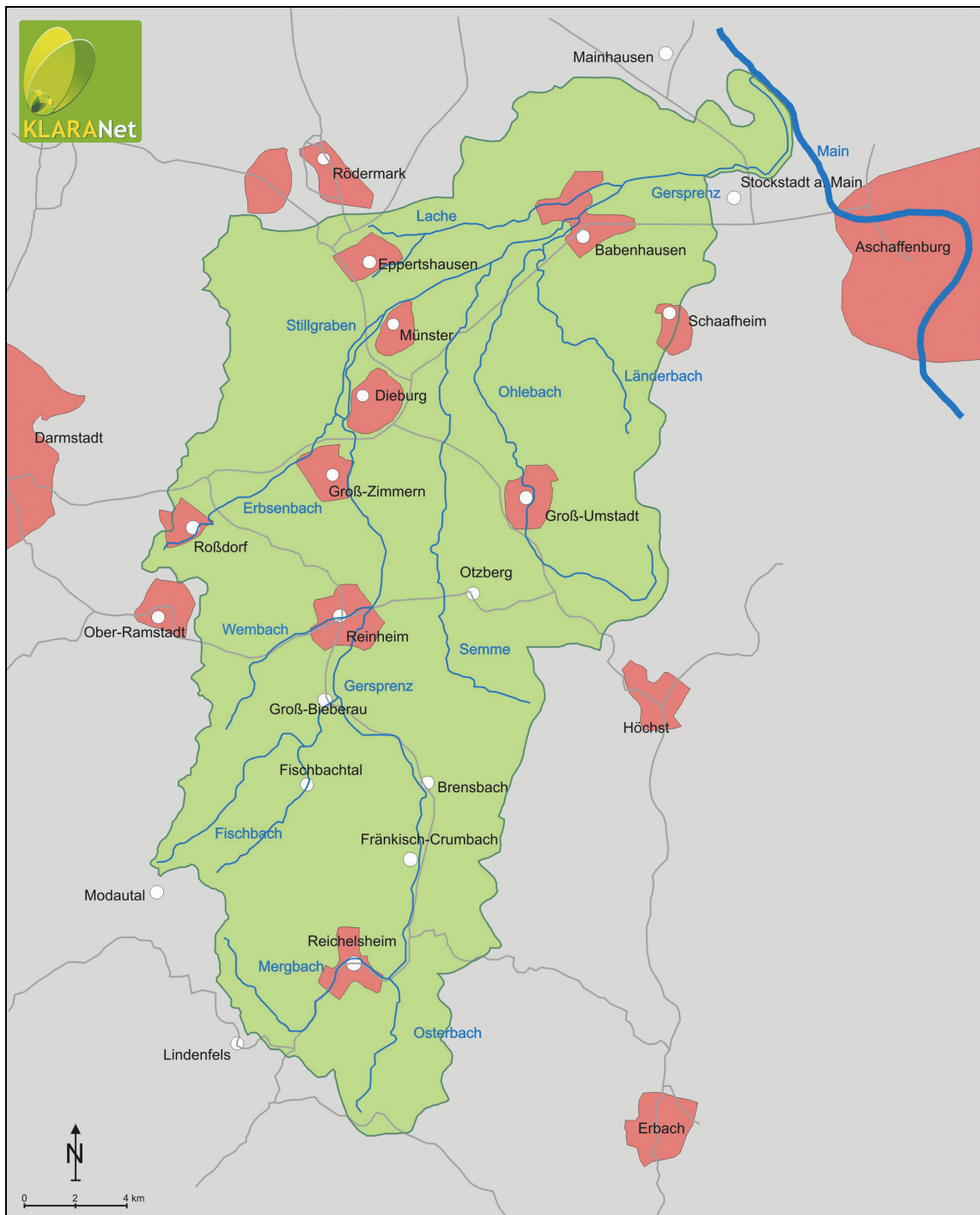
Bei allen Unsicherheiten steht allerdings fest, dass der Klimawandel nicht an kommunalen Verwaltungsgrenzen halt macht und deshalb grenzübergreifende Anpassungsstrategien entwickelt werden müssen. Hierbei gilt es die von Young (2002) identifizierten „problems of fit“ zwischen dem naturräumlich definierten Handlungsraum einerseits und kleinteiligen administrativen Zuständigkeiten andererseits zu lösen. Vor dem Hintergrund dieser komplexen Aufgabenbewältigung findet die Erarbeitung eines Anpassungskonzeptes im Gersprenz-Einzugsgebiet statt.

3 Das Handlungskonzept „Anpassung an den Klimawandel“

Das Handlungskonzept „Anpassung an den Klimawandel“ wird exemplarisch im KLA-RA-Net-Pilotraum, dem Gersprenz-Einzugsgebiet erarbeitet. Dabei wird, ausgehend von den Folgen des Klimawandels, themen- und sektorenübergreifend diskutiert. Bei den Sitzungen treffen sich hauptsächlich Verwaltungsvertreter der Anrainerkommunen und Experten der Kreisverwaltungen. Hinzu kommen einzelne Vertreter der im Gersprenz-Einzugsgebiet von den Folgen des Klimawandels betroffenen Fachressorts und der dortigen Interessensverbände.

Das Einzugsgebiet der Gersprenz, einem Fluss zweiter Ordnung, erstreckt sich östlich von Darmstadt. So zählen nördliche Bereiche des Odenwaldkreises, große Teile des östlichen Landkreises Darmstadt-Dieburg und ein kleiner Bereich des Landkreises Aschaffenburg in Bayern zum Gersprenz-Einzugsgebiet. Von der Quellregion südlich von Reichelsheim im Odenwald bis zur Mündung in den Main bei Stockstadt auf baye-rischer Seite durchfließt die Gersprenz verschiedene Landschaftstypen. So entspringt sie als Mittelgebirgsfluss, durchquert bald darauf das Reinheimer Hügelland, um im Unterlauf die Untermainebene zu durchfließen und nach ca. 47 km in den Main zu münden (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Das Gersprenz-Einzugsgebiet



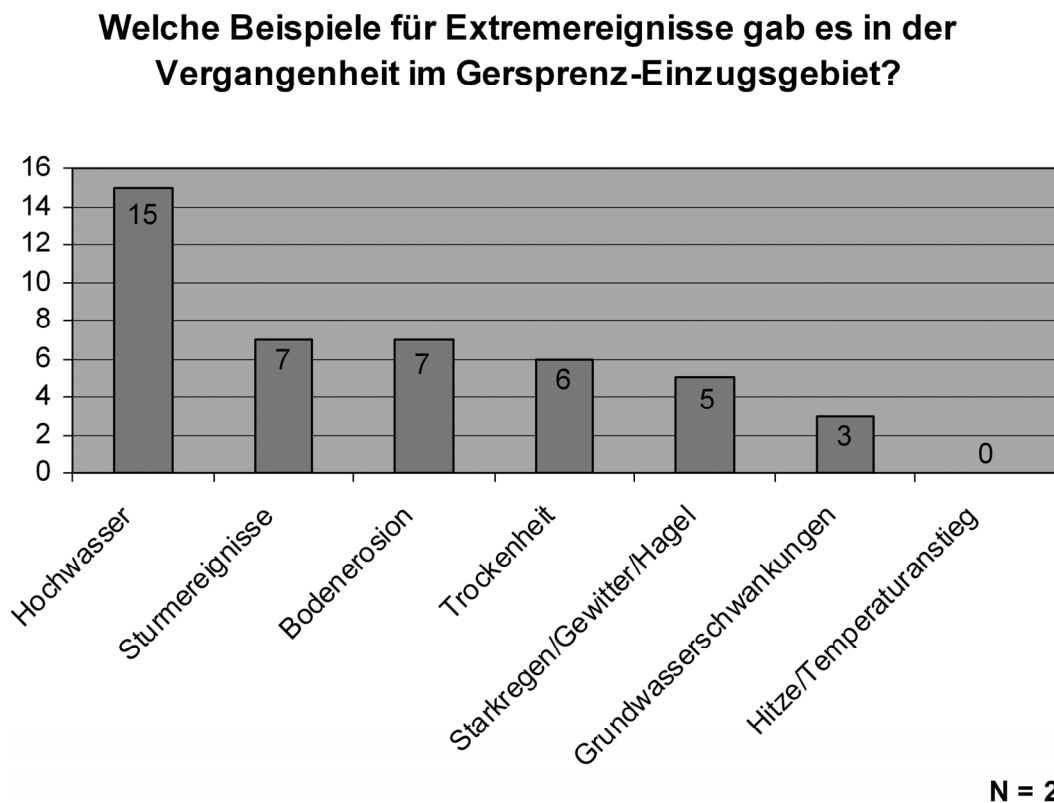
Die Pilotraumsitzungen finden etwa quartalsweise statt. Somit ist bis zum Ende des Projektes im Januar 2011 mit ungefähr zehn Sitzungen zu rechnen. Zur Auftaktsitzung im Februar 2009 kamen knapp 40 Teilnehmer; insgesamt waren Vertreter aus 18 von 21 Anrainerkommunen der Gersprenz anwesend. Mittlerweile hat sich die Teilnehmeranzahl pro Pilotraumsitzung bei etwa 20 eingependelt. Damit ist ein Großteil der Kommunen vertreten. Zusätzlich sind je nach Thema weitere Akteure wie betroffene Landwirte, Feuerwehren sowie externe Experten beteiligt.

Um den Pilotraum besser kennenzulernen und die unterschiedlichen Landschaftsteile, durch die die Gersprenz fließt, zu repräsentieren, finden die Sitzungen an alternierenden

Veranstaltungsorten statt. So sind die größeren Gemeinden im Gersprenz-Einzugsgebiet jeweils einmal Ausrichter einer Sitzung. Zusätzlich zu den Pilottraumsitzungen finden jeweils im Anschluss in der gastgebenden Gemeinde kleinere Ortsbegehungen statt. Hierbei sollen neuralgische Punkte oder auch bereits umgesetzte Anpassungsmaßnahmen näher betrachtet, erläutert und diskutiert werden.

Zentrales Ergebnis der Pilotraumarbeit wird das Handlungskonzept „Anpassung an den Klimawandel“ sein. Zu Beginn der Pilotraumarbeit wurde den anwesenden Akteuren, basierend auf den bisherigen KLARA-Net-Ergebnissen, zunächst aufgezeigt, welche Folgen des Klimawandels für das Gersprenz-Einzugsgebiet relevant sind und welche Auswirkungen und Vulnerabilitäten damit verbunden sein können. Um einen ersten Überblick über die konkrete Situation im Pilotraum zu erlangen, wurde mithilfe einer kurzen schriftlichen Befragung bei den anwesenden Akteuren nachgefragt, welche Beispiele es für Extremereignisse oder Klimawirkungen in der Vergangenheit im Untersuchungsraum gegeben hat, welche Schäden dadurch verursacht wurden, welche Handlungserfordernisse die Akteure sehen, wo sich räumliche „Hotspots“ identifizieren lassen und nicht zuletzt welche Anpassungsmaßnahmen im Pilotraum bereits durchgeführt worden sind (vgl. Schritt 1 des Strategiezyklus). Die Auswertung zeigt, dass das Bewusstsein um die Relevanz der verschiedenen Klimawirkungen unter den Akteuren besteht. Abbildung 3 zeigt, wie häufig die verschiedenen Klimawirkungen genannt wurden. Daraus lässt sich schließen, dass nicht nur einzelne und bereits bekannte Aspekte wie etwa die Hochwasserproblematik direkt am Fluss von Bedeutung sind, sondern die gesamte Bandbreite der Klimawirkungen im Gersprenz-Einzugsgebiet.

Abb. 3: Klimafolgen im Gersprenz-Einzugsgebiet in der Wahrnehmung der regionalen Akteure



Die Information von Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit (Schritt 2 des Strategiezyklus) ist ein kontinuierlicher Prozess im Pilotraum. Zu öffentlichkeitswirksamen Anlässen werden Presseveröffentlichungen herausgegeben und die kommunalen Entscheidungsträger eingeladen. Bislang tritt die Kommunalpolitik jedoch (abgesehen von einigen Ausnahmen) eher abwartend auf. Sie ist eher am Rande beteiligt, indem den Verwaltungsmitarbeitern die Teilnahme an den Sitzungen ermöglicht wird.

Aufbauend auf der Situationsanalyse und zusätzlichen Fachinformationen, wie Bodenerosionskarten, Überschwemmungsgebieten, Windwurfflächen etc., wird eine Verwundbarkeits- und Risikoanalysekarte erstellt. Dies entspricht im Wesentlichen dem Schritt 3 des Strategiezyklus. Die Akteure werden aktiv in den Prozess eingebunden, indem eine erste analoge Version der Karte, basierend auf den Ergebnissen der Befragung, ausführlich diskutiert wird und dabei neue, tiefer gehende Erkenntnisse gewonnen werden. Die Karte wird im weiteren Verlauf konkretisiert, digitalisiert und später mithilfe eines GIS aufbereitet. Sie stellt einen wesentlichen Bestandteil des zu entwickelnden Handlungskonzeptes dar, da sie durch die Erstellung einer Layerstruktur sowohl die aktuellen als auch mögliche zukünftige Verwundbarkeiten und Risiken wie auch konkrete Anpassungsmaßnahmen darstellen und übereinanderlegen kann.

Von den Ergebnissen der Risikoanalyse ausgehend, sind verschiedene Handlungsfelder identifiziert worden. Sie bilden die Grundlage für den weiteren Pilotraumprozess:

- Umgang mit Starkregen im Siedlungsbereich,
- Starkregen und Hochwasser im Außenbereich,
- Trockenheit in der Landschaft,
- Wald im Klimawandel,
- Stadtgestaltung bei höheren Temperaturen und Trockenheit.

Die Handlungsfelder bilden jeweils den inhaltlichen Fokus für eine thematische Sitzung und werden im Konzept jeweils in einem gesonderten Kapitel aufgegriffen. Bei den thematischen Sitzungen geht es daher darum, sowohl Ziele als auch Maßnahmen zu einzelnen Handlungsfeldern herauszuarbeiten und klar zu benennen. Verglichen mit dem Strategiezyklus nach Frommer (2009) handelt es sich hier um die Schritte 4 und 5. Dabei ist festzuhalten, dass bewusst auf die Entwicklung eines gesonderten Leitbildes für den Pilotraum verzichtet wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es im Rahmen der Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzeptes zur Förderung des ländlichen Raums kurz zuvor bereits einen Leitbildprozess gegeben hat. Es besteht die Befürchtung, dass eine Wiederholung einer Leitbilddiskussion in kurzer Folge zu einer Überfrachtung des akteursgestützten Prozesses führen würde.

Ein weiterer Bestandteil des Handlungskonzeptes werden Steckbriefe für die jeweiligen im Gersprenz-Einzugsgebiet gelegenen Städte und Gemeinden sein (vgl. Schritt 6 des Strategiezyklus), weil im Laufe der ersten Pilotraumsitzungen deutlich geworden ist, dass vor allem die Gemeindevertreter ein großes Interesse an speziell auf ihre Gemeinde zugeschnittenen Aussagen zu Klimafolgen, Verwundbarkeiten und Anpassungsmöglichkeiten haben.

Parallel zur strategisch-konzeptionellen Diskussion werden einzelne Pilotprojekte in separaten Arbeitsgruppen verfolgt. Mit Pilotprojekten sollen beispielhaft erste konkrete Anpassungsmaßnahmen entwickelt, ausgearbeitet und soweit wie möglich umgesetzt werden. Zum einen soll damit eine besondere Öffentlichkeitswirksamkeit noch während der KLARA-Net-Laufzeit erzielt werden, zum anderen steht diese Parallelität auch für

das Wechselspiel aus Orientierung und Umsetzung, wie sie typisch für strategische Planungsprozesse ist.

Beim ersten Projekt handelt es sich um eine genaue Betrachtung des Erbsenbaches. Dabei stehen die Themen „Wasserrückhalt in der Fläche“ und „Bodenerosion“ im Vordergrund, welche dem Handlungsfeld „Umgang mit Starkregen im Außenbereich“ zuzuordnen sind. Das Pilotprojekt „Wassererlebnisband Gersprenz“ ist eher als Marketingmaßnahme zu begreifen, bei der unterschiedliche Anpassungsmaßnahmen im Gersprenz-Einzugsgebiet miteinander verknüpft und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Daher spielt diese Maßnahme in sämtliche Handlungsfelder hinein. Die Anpassung eines öffentlichen Gebäudes an die Folgen des Klimawandels wird als drittes Pilotprojekt im Zuge eines Schulneubaus umgesetzt.

Aufgrund der befristeten Projektlaufzeit von KLARA-Net wird es nicht möglich sein, die im Strategiezyklus benannten Schritte 7 (Erfolgskontrolle) und 8 (Evaluation) durchzuführen. Diese Schritte sollten jedoch nicht vernachlässigt werden, da sie in strategischen Planungsprozessen, gerade für eine Nachjustierung der Strategie enorm wichtig sind. Wer diese Schritte letztlich ausführen wird, ist noch offen. In Betracht kommen der Landkreis Darmstadt-Dieburg, unterstützt durch die anderen Landkreise, oder die Kommunen selbst.

4 Bewertung des Prozesses: Herausforderungen und Chancen

Die Erarbeitung eines Handlungskonzepts „Anpassung an den Klimawandel“ in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren ist ein relativ aufwendiger, aber zugleich lohnender Prozess. Erstens, weil die direkte Einbindung der Akteure das Bewusstsein für die Anpassung an Folgen des Klimawandels steigert (Buchholz/Frommer/Riechel 2009: 205). Zweitens, weil Vertreter der Kommunen und der Landkreise, Verbände und Fachressorts sowie einzelne interessierte Bürger unersetzbare Detailkenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und Betroffenheiten mitbringen. Zudem haben sie ein Gespür dafür, welche Ziele und Maßnahmen sinnvoll und umsetzbar sind. Neben der Ortskenntnis sind bei der komplexen Materie Klimaanpassung aber auch die Fachkenntnisse der verschiedenen Disziplinen elementar, die in den regelmäßigen Sitzungen zusammengeführt werden.

Damit die regionalen Akteure bereit sind, diesen recht zeitaufwendigen Prozess auf sich zu nehmen, muss er sich für die Beteiligten lohnen. Eine weitere Bedingung ist, dass Ziel und Fahrplan jederzeit klar erkennbar sind und klar kommuniziert werden. Überdies muss der Nutzen nicht nur für die kommunalen Verwaltungsvertreter klar sein, sondern auch für ihre politischen Vorgesetzten, denen sie rechenschaftspflichtig sind. Hilfreich dafür ist es, auf konkrete Produkte hinzuarbeiten, die den Beteiligten direkt zugutekommen. Aus diesem Grund wird das Anpassungskonzept für jede Kommune einen Steckbrief enthalten, der bestehende Risiken und geeignete Anpassungsmaßnahmen beinhaltet. Wie wichtig die politische Rückendeckung ist, zeigt sich auch an der fast vollständigen Teilnahme aller Kommunen an der Auftaktveranstaltung, zu der der Kreisbeigeordnete des Landkreises Darmstadt-Dieburg offiziell eingeladen hatte.

Wesentlich für die Zusammenarbeit im Rahmen eines anwendungsorientierten Forschungsprojekts ist ferner, dass keine Kluft zwischen Wissenschaft und Praxis entsteht. Das bedeutet auch, auf komplizierte Fremdwörter zu verzichten (z. B. Verwundbarkeit statt Vulnerabilität) und die Lokalpresse zu verfolgen, um auf dem aktuellen Stand des regionalen Geschehens zu bleiben. Förderlich für die Kommunikation ist zudem eine konkrete Diskussionsgrundlage. So war die Diskussion über die Risikokarte eine der lebhaftesten und ertragreichsten.

5 Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurde der Zwischenstand der Erstellung eines regionalen Anpassungskonzeptes für das Einzugsgebiet der Gersprenz in Südhessen vorgestellt. Es kann festgehalten werden, dass wesentliche Elemente strategischer Planung durch die enge Kooperation von Kommunen, Verbandsvertretern und Fachplanungsträgern im Pilotraum sowie die Parallelität von Orientierung und Umsetzung durch eine Gleichzeitigkeit der Konzept- und Projektentwicklung im durchgeführten Planungsprozess erfüllt sind. Das als informelles Planungsinstrumentarium angelegte Forschungsprojekt KLARA-Net bietet demzufolge durchaus Anregungen für die Integration von Klimaanpassungsbelangen in formelle Planungsprozesse.

Der von Frommer (2009) entworfene idealtypische Strategiezyklus kann bei der Entwicklung einer regionalen Anpassungsstrategie einen nützlichen Beitrag leisten, muss jedoch jeweils in regionaltypische Kontexte maßgeschneidert eingepasst werden. Offen bleibt die Frage nach der Trägerschaft zur Durchführung kooperativer strategischer Planungsprozesse zur Klimaanpassung, für die – wie gezeigt werden konnte – erhebliche zeitliche und finanzielle Ressourcen sowie politische Unterstützung erforderlich sind. Derzeit führen vor allem jene Regionen solcherlei Aktivitäten durch, die in einer zeitlich befristeten Sondersituation sind, weil sie im Rahmen anwendungsorientierter Forschungsprogramme wie „klimazwei“, KLIMZUG oder den Modellvorhaben der Raumordnung gefördert werden. In den beschriebenen Sondersituationen ergibt sich die Möglichkeit, die von Young beschriebenen „problems of fit“ and „problems of sectoral interplay“ anzugehen, indem die relevanten regionalen Akteure eingebunden werden.

Bei dem im Pilotraum der Gersprenz durchgeführten strategischen Planungsansatz steht die inhaltliche Erarbeitung eines Anpassungskonzeptes im Mittelpunkt. Entscheidend für den Erfolg akteursorientierter strategischer Planungsprozesse zur Klimaadaption ist jedoch auch deren politische Unterstützung, um die im Anpassungskonzept formulierten Maßnahmen umsetzen zu können. Diese Hürde gilt es im Pilotraum noch zu nehmen.

Mit der Federführung bei der Erarbeitung des Handlungskonzeptes sowie dem Anstoßen erster Pilotprojekte wird seitens des Forschungsprojekts KLARA-Net ein Angebot gemacht, das deutlich über die Information und Bewusstseinsbildung zu Klimafolgen hinausgeht. Damit das Gersprenz-Einzugsgebiet für die Folgen des Klimawandels gerüstet ist, muss die eigenständige Realisierung weiterer, im Handlungskonzept identifizierter Anpassungsmaßnahmen durch die regionalen Akteure folgen.

Literatur

- Buchholz, F.; Riechel, R. (2009): Wettbewerbe als Instrument zur regionalen Akteursmobilisierung. Erfahrungen in Südhessen bei der Anpassung an den Klimawandel. In: RaumPlanung 144/145, 147-150.
- Buchholz, F.; Frommer, B.; Riechel, R. (2009): Diffusionsprozesse im Rahmen regionaler Netzwerke zur Anpassung an den Klimawandel – Das Beispiel KLARA-Net – Netzwerk zur KlimaAnpassung in der Region StArkenburg (Südhessen). In: Dannenberg, P. et al. (Hrsg.): Innovationen im Raum - Raum für Innovationen. Hannover, 199-209. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 348.
- Frommer, B. (2009): Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Städten und Regionen im Klimawandel. In: Raumforschung und Raumordnung 67, 2, 128-141.
- Hallegatte, S. (2009): Strategies to adapt to an uncertain climate change. In: Global Environmental Change. doi:10.1016/j.gloenvcha.2008.12.003.
- Hutter, G. (2006): Strategische Planung – ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung 128, 210-214.

- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 3, 230-243.
- Selle, K. (2007): Wer? Was? Für wen? Wie? In der planungstheoretischen Fachdiskussion bleiben mehr einfache Fragen offen als dies für die Verständigung gut ist. In: PNDonline 2, 1-6. Online unter: http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2_2007_selle.pdf (Zugriff am 31.07.2009).
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund.
- Young, O.R. (2002): The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay and Scale. Cambridge, MA.

Enke Franck

Klimaanpassung in der räumlichen Planung in Niedersachsen. Das Forschungsprojekt KLIFF-IMPLAN

Gliederung

- 1 Herausforderung
- 2 Forschungsprojekt KLIFF
- 3 Querschnittsthema IMPLAN
 - 3.1 Ausgangssituation und Vulnerabilitäten in Niedersachsen
 - 3.2 Inhalte und Ziele von IMPLAN
- 4 Ausblick

Literatur

1 Herausforderung

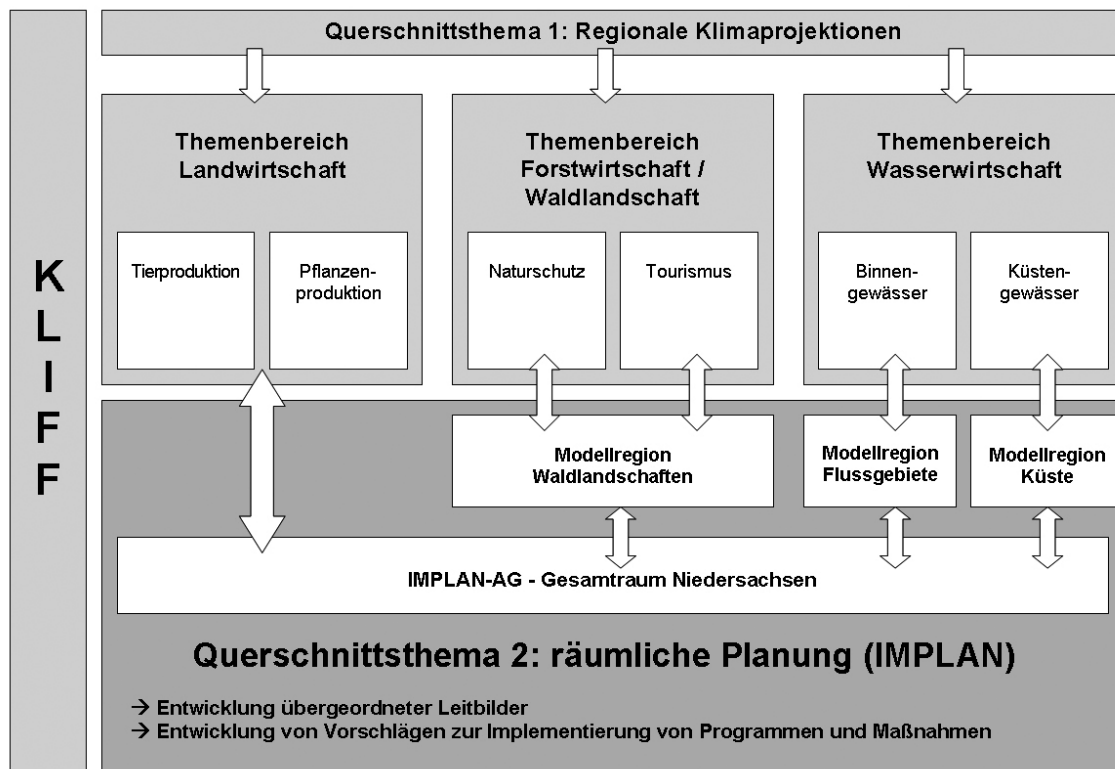
Die Herausforderungen, die sich durch den Klimawandel für Raumentwicklung und Raumplanung ergeben, waren und sind Gegenstand einer Vielzahl von Forschungs- und Transferaktivitäten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). So befassen sich der ARL-Arbeitskreis „Klimawandel und Raumplanung“ sowie der Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ derzeit intensiv mit dieser Thematik. Ferner ist die ARL Partner im aktuellen Leibniz-Vorhaben „Anpassung an den Klimawandel durch räumliche Planung – Grundlagen, Strategien, Instrumente“ sowie Lead-Partner im EU-Projekt „Baltic Challenges and Chances for local and regional development generated by Climate Change – BalticClimate“, welches sich mit den Auswirkungen des Klimawandels im Ostseeraum beschäftigt.

In dem hier vorgestellten Forschungsverbund „Klimafolgenforschung – Szenarien für die Klimaanpassung (KLIFF)“ obliegt es der ARL (in Kooperation mit der Arbeitsgruppe Raumplanung der Universität Oldenburg und der Region Hannover, im querschnittsorientierten Teilprojekt „IMplementierung von Ergebnissen aus KLIFF in der räumlichen PLANung in Niedersachsen (IMPLAN)“, die Bedeutung der einzelnen sektoralen Forschungsergebnisse der übrigen KLIFF-Projekte für die räumliche Planung in Niedersachsen zu untersuchen und zusammenzuführen, denn der Klimawandel wird sich in den vielfältigen Natur- und Wirtschaftsräumen Niedersachsens in sehr unterschiedlicher Weise bemerkbar machen. Die Folgen in den Watten und Marschen werden andere sein als in den Sandgebieten der Geest, den grundwasserbeeinflussten Tälern, den Lössfluren, im Berg- und Hügelland oder im Harz. Der Großteil der zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels weist räumliche Bezüge und Konsequenzen auf. Entsprechend müssen daher auch Anpassungsmaßnahmen raum- und regionsbezogen erfolgen.

2 Forschungsprojekt KLIFF

Der Forschungsverbund KLIFF besteht aus einem Querschnittsprojekt zu regionalen Klimaprojektionen, dem Querschnittsprojekt zur räumlichen Planung IMPLAN von ARL und Partnern sowie den drei besonders klimasensitiven Themenbereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft/Waldlandschaft und Wasserwirtschaft mit jeweils einer Vielzahl von Teilprojekten (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Einbindung von IMPLAN in den Forschungsverbund KLIFF



Die niedersächsische Landesregierung setzt große Erwartungen in dieses Forschungsprojekt und sieht es als „Leuchtturm-Projekt“ der Klimafolgenforschung in Deutschland. Für den Gesamtverbund wurden vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur aus Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk 13,6 Mio. € als Förderungssumme für die Laufzeit von 2009 bis 2013 bereitgestellt.

KLIFF verfolgt einen integrativen Ansatz: Ziel soll es sein, die verschiedenen sektoralen Forschungsaktivitäten zur Klimaanpassung in Niedersachsen zu bündeln und grundlagen- sowie anwendungsorientierte Forschung zu verzahnen. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Strategien zur Anpassung an den Klimawandel.

Mit der Fokussierung auf klimaempfindliche Regionen in Niedersachsen, wie das Einzugsgebiet der Leine und Aller mit den Naturräumen Harz und Heide sowie dem Küstenraum, wird exemplarisch das erforderliche Instrumentarium erarbeitet.

Der Forschungsverbund KLIFF besteht aus sieben Forschungsthemen mit unterschiedlichen Teilprojekten und vier interdisziplinären Arbeitsgruppen. Im Folgenden sind einige Projektbeispiele zur Verdeutlichung der thematischen Bandbreite aufgeführt:

- Ökonomische Analysen zur Anpassung der Milchviehhaltung an Klimaveränderungen in Niedersachsen

- Anpassungsstrategien für touristische Destinationen
- Entwicklung und Schadwirkung von tierischen Schaderregern der Zuckerrübe
- Belastungen von Küstenschutzwerken bei Klimawandel und alternative Strategien im Insel- und Küstenschutz
- Überschwemmungsflächen und Schadenspotenziale

In KLIFF sind Projektpartner aus zehn Hochschulen mit 36 Instituten sowie 14 weitere Partner aus Forschung und Verwaltung aus sechs Bundesländern beteiligt¹.

Die Steuerung und interne Vernetzung von KLIFF wird durch eine zentrale Koordinierungsstelle gewährleistet, die an der Universität Göttingen im Forschungszentrum Waldökosysteme angesiedelt ist.

3 Querschnittsthema IMPLAN

Das querschnittsorientierte KLIFF-Teilprojekt IMPLAN stellt die Überführung der Resultate und der neuen Anpassungsstrategien aus den übrigen KLIFF-Projekten in die räumliche Planung dar. Auch der Wissenstransfer in die Praxis an Entscheidungsträger und Nutzer fällt in diesen Bereich.

Damit Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel umgesetzt werden können, muss bereits parallel zu den sektoralen wissenschaftlichen Untersuchungen der Auswirkungen des Klimawandels ein Dialog- und Vernetzungsprozess mit denjenigen Einrichtungen institutionalisiert werden, die für entsprechende Anpassungsstrategien zuständig sind bzw. die an der Umsetzung mitwirken. Frühzeitige Anpassung an den Klimawandel kann mögliche Gefahrensituationen entschärfen, das Schadenspotenzial reduzieren und somit die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels wie auch die Belastungen für Mensch und Umwelt verringern. Gerade bei den Unsicherheiten, die in Bezug auf die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels bestehen, ist der frühzeitige Transfer von Forschungsergebnissen auf die Umsetzungsebene und umgekehrt auch die Wirkungskontrolle von Anpassungsmaßnahmen durch die Wissenschaft erforderlich. Notwendig ist hierfür ein langfristiger und fachlich möglichst breiter Vernetzungsprozess, der Akteure aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung und andere Stakeholder einbezieht. Ziel eines solchen Prozesses ist es, im engen Dialog zwischen Wissenschaft und Umsetzungsinstanzen ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln.

Viele Anpassungsmaßnahmen lassen sich über sektorale Planungen und Politikansätze umsetzen. Notwendig werden darüber hinaus jedoch gesamträumliche Konzepte, in denen die unterschiedlichen Anpassungsstrategien der Fachplanungen abgestimmt und die Aspekte des Klimaschutzes einbezogen werden (vgl. ARL 2007; Ritter 2007). Nur durch integrierte Ansätze können Synergieeffekte zwischen verschiedenen Maßnahmen bzw. Ansprüchen an den Raum konsequent genutzt werden, beispielsweise hinsichtlich Hochwasserschutz, Naturschutz und Erholung. Darüber hinaus ist für Anpassungsmaßnahmen grundsätzlich eine langfristige Betrachtungsweise notwendig, die auch andere Veränderungen von Raumnutzungen berücksichtigt. Auch kann der Raumplanung als strategischer Prozess künftig eine wachsende Bedeutung zukommen (vgl. Wiechmann 2008: 238). Ihr wird bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen eine zentrale Rolle zukommen. Dies betrifft insbesondere die vorausschauende Sicherung von Flächen, die erst in Zukunft für Anpassungs- wie auch für Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung

¹ Einen Überblick über das KLIFF-Projekt bietet der Internetauftritt unter <http://www.kliff-niedersachsen.de>

stehen müssen, z.B. Retentionsräume für Hochwasserereignisse, Grünzüge in Städten zur Sicherung der Frischluftzufuhr, Flächen und Trassen für sich ändernde Energieinfrastrukturen. Ziel ist eine „No-Regret-Strategie“: Planung von heute darf die Anpassungsfähigkeit in der Zukunft nur in dem unbedingt erforderlichen Maße verringern. Die gezielte Weiterentwicklung des vorhandenen raumplanerischen Instrumentariums (vgl. Fleischhauer/Bornefeld 2006), die Entwicklung geeigneter Kooperations- und Koordinationsmechanismen für die Umsetzung von Maßnahmen und auch das Erreichen einer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz für diese Maßnahmen sind für die Anpassung an den Klimawandel von entscheidender Bedeutung (zur Diskussion vgl. z.B. Fürst 2007; Greiving 2007; Ritter 2007). Hier ist der Forschungsbedarf derzeit noch sehr groß.

Grundlage für die Anpassungsstrategien der Raumplanung müssen Analysen zur Vulnerabilität der einzelnen Räume bzw. Regionen durch den Klimawandel darstellen. Der Forschungsverbund KLIFF wird hier weitere und wesentlich detailliertere Erkenntnisse liefern.

Für die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen ist vor allem die gemeindliche und regionale Ebene von Bedeutung, weil hier die Probleme besonders konkret und spürbar sind. Zugleich finden sich in Niedersachsen mit zahlreichen kommunalen Kooperationsansätzen einerseits und mit bewährten und erfolgreichen Strukturen im Bereich der Regionalplanung andererseits wie in der Region Hannover oder im Zweckverband Großraum Braunschweig günstige Voraussetzungen für die Mitwirkung im aufzubauenden IMPLAN-Netzwerk.

3.1 Ausgangssituation und Vulnerabilitäten in Niedersachsen

Die Regionen in Deutschland sind von den Auswirkungen des Klimawandels in Art und Ausmaß unterschiedlich betroffen. Für Niedersachsen ist mit einer Erhöhung der Durchschnittstemperatur, feuchteren Wintern und einer stärker ausgeprägten Sommertrockenheit zu rechnen (vgl. Enke/Kreienkamp/Spekat 2007; Jacob/Göttel/Kotlarski et al. 2008).

Eine besondere Herausforderung in Niedersachsen stellt der Meeresspiegelanstieg dar, der neben den bisherigen Küstenschutzmaßnahmen – eine mehr als 600 Kilometer lange Deichlinie schützt allein die niedersächsische Küste und damit 1,2 Millionen Menschen vor Sturmfluten – auch andere Konzepte erforderlich machen wird. Auch das UNESCO-Weltnaturerbe Wattenmeer ist von zunehmenden Sturmfluten und steigendem Pegel bedroht. Der globale Anstieg des Meeresspiegels wird nach dem jüngsten IPCC-Bericht (2007) bis 2100 zwischen 18 und 59 cm gegenüber den letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts betragen. Allerdings kann auch ein erheblich stärkerer Anstieg nicht ausgeschlossen werden.

Neben dem grundsätzlichen Meeresspiegelanstieg ist für die Nordseeküste v.a. die Frage bedeutsam, ob es zu steigender Häufigkeit und Intensität von starken Sturmfluten kommen wird. Szenarien für die Deutsche Bucht haben für das Ende des 21. Jahrhunderts eine Zunahme der Sturmfluthöhen von 20-30 cm ergeben (Woth/Weisse/von Storch 2006). Regional sind große Unterschiede zu erwarten. Besonders betroffen sind auch die Flussmündungen und -anlieger von Elbe, Ems und Weser.

Ein grundsätzliches Problem ergibt sich im Küstenschutz dadurch, dass landseitig hinter den Deichen keinerlei Einschränkungen der Flächennutzungen bestehen – wie auch im Binnenhochwasserschutz. Dies bedeutet, dass die Möglichkeit eines extremen Schadensereignisses, das oberhalb der Bemessungsgrenzen liegt, nicht in Betracht ge-

zogen wird. Bereits heute besteht die Möglichkeit bedeutend stärkerer Hochwasserereignisse bzw. auch des Versagens von Schutzeinrichtungen (vgl. auch von Storch/Gönnert/Meine 2008). Dies wird derzeit in der niedersächsischen Küstenschutzplanung nicht berücksichtigt, aber schon seit Jahrzehnten angemahnt (vgl. Kunz 1991; Sterr/Schmidt 1995).

Von den möglichen negativen Auswirkungen des Klimawandels sind in Norddeutschland im Wasserbereich vor allem die erhöhte Hochwassergefahr und die Verringerung des Wasserdargebots im Sommer von Bedeutung. Hinzu kommt eine besonders im Winter erhöhte Wahrscheinlichkeit von Starkregenereignissen und Veränderungen in der Schneedeckendauer. Die Hochwassergefahr steigt vor allem in den Winter- und Frühjahrsmonaten. Besonders gefährdet sind Gebiete ohne ausreichende Retentionsflächen und/oder mit hoher Bebauungsdichte. Regionen in Flusslage müssen sich auf die Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Hochwasserereignissen einstellen. Die länger andauernden und intensiveren Winterniederschläge und die häufigeren Sommerniederschläge mit extrem hohen Intensitäten stellen neue Anforderungen an den Hochwasserschutz. Abnehmender Sommerniederschlag führt zu häufigeren Mangelsituationen bei Pflanzen, u. a. damit auch zu Auswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft. Die erwartete Veränderung der Stärke und Verteilung von Niederschlägen wird zudem die Grundwasserneubildung beeinflussen (Sustainability Center Bremen 2009).

Als selbsternanntes Agrarland Nr. 1 ist für das Flächenland Niedersachsen eine Anpassung an den Klimawandel im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft elementar. Über die Hälfte der niedersächsischen Landesfläche, das sind knapp 2,7 Mio. ha, werden landwirtschaftlich genutzt². Voraussichtlich werden sich die meisten dieser Klimaänderungen in der Gesamtschau eher negativ auf die Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft auswirken. Wegen erhöhter Klimavariabilität ist zudem eine abnehmende Ertragssicherheit wahrscheinlich. Eine besondere Belastung geht von den schwer vorhersehbaren Wetterextremen wie Spätfröste, Sturm, Hagel und Hitze aus. In der Tierhaltung ist mit dem Auftreten neuartiger Tierseuchen zu rechnen.

Auch die Forstwirtschaft richtet sich darauf ein, ihre großen Waldbestände – v. a. im Harz und der Lüneburger Heide – anpassen und umbauen zu müssen. Einige heute in Niedersachsen weit verbreitete Baumarten sind unter dem Gesichtspunkt des Klimawandels als eher labil einzustufen. Dies gilt vor allem für die Fichte, aber standortabhängig zum Teil auch für Buche und andere Baumarten (Sustainability Center Bremen 2009).

Risiken, aber auch große Entwicklungschancen werden im Bereich Tourismus gesehen, der u. a. an der deutschen Nordseeküste ein wichtiger Wirtschaftsfaktor ist. Eine verlängerte Badesaison an der Küste und auf den Inseln durch steigende Temperaturen und weniger Sommerniederschläge oder die „Sommerfrische“ im Bergland bieten neue Möglichkeiten. Eine abnehmende Schneesicherheit im Harz hingegen wird dort mittelfristig zu einem Rückgang des Wintersporttourismus führen.

Neue Studien zum Umgang mit dem Thema Klimawandel in der Regionalplanung (Overbeck/Sommerfeldt/Köhler/Birkmann 2009; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2009) haben ergeben, dass das Thema vorbeugender Klimaschutz (v. a. Konzepte zu erneuerbaren Energien) weitgehend in den niedersächsischen Regionalen Raumordnungsprogrammen angekommen ist. Zur *Anpassung* an den Klimawandel finden sich jedoch kaum direkte

² vgl. <http://www.ml.niedersachsen.de> (Zugriff am 13.07.2009)

Aussagen. Hier kann IMPLAN ansetzen, um die Bewusstseinsbildung für eine erforderliche Adaption zu fördern.

3.2 Inhalte und Ziele von IMPLAN

IMPLAN gliedert sich in drei inhaltliche bzw. zeitliche Bausteine:

Projektbaustein A: Bestandsaufnahme Klimaanpassung in Niedersachsen

Im Projektbaustein A soll eine Bestandsaufnahme zur aktuellen Berücksichtigung des Anpassungserfordernisses an den Klimawandel in der Planungspraxis in Niedersachsen bzw. der hierfür geltenden Rahmenbedingungen erfolgen. Betrachtet werden soll dabei insbesondere, welche Instrumente, die sich prinzipiell zur Berücksichtigung des Klimawandels eignen, aktuell in Raumplanung bzw. Fachplanungen zur Verfügung stehen, welche rechtlichen Rahmenbedingungen sich für die Anpassung an den Klimawandel stellen, welche Institutionen in Niedersachsen sich bereits mit welchen Aspekten der Anpassung an den Klimawandel beschäftigen sowie welche Handlungserfordernisse und -defizite aus raumplanerischer Sicht bestehen.

Aufgrund der überfachlichen Ausrichtung der Regionalplanung und der Notwendigkeit integrativer Konzepte einerseits, sowie aufgrund des regionalen Bezugs andererseits, wird ein Schwerpunkt auf der Regionalplanung liegen. Einklang finden sollen auch relevante umsetzungsorientierte Projekte mit Bezug zur räumlichen Planung.

Bei der Analyse soll auf die speziellen Bedingungen und Risiken in Niedersachsen eingegangen werden.

Projektbaustein B: Aufbau der Dialogplattform IMPLAN

Den Kern des Vorhabens stellt die Diskussion der Projektansätze bzw. -ergebnisse aus KLIFF in einer interdisziplinär besetzten Expertengruppe mit Vertretern aus den Raumwissenschaften und der Planungspraxis dar („IMPLAN-Arbeitsgruppe“).

Die einzelnen Forschungsprojekte in KLIFF werden hinsichtlich ihrer thematischen und räumlichen Ausrichtung variieren. Bereits in der Startphase der einzelnen KLIFF-Forschungsthemen wurde Kontakt mit den jeweiligen Projektverantwortlichen gesucht, um zu prüfen, welche der Teilprojekte bzw. Projektergebnisse raumplanungsrelevant sind bzw. sein werden und welche Instrumente für die Implementierung entsprechender Anpassungsmaßnahmen am geeignetsten sind. Eine inhaltliche Vorbereitung hierzu – aus Sicht der Raumplanung selbst – findet bereits in Projektbaustein A statt. Die Ergebnisse werden bei der Konzeption und personellen Zusammensetzung der IMPLAN-Arbeitsgruppe berücksichtigt (neben Einbezug von Vertretern der KLIFF-Projekte auch von Vertretern der entsprechenden regionalen Fachplanungen). Wo andere Teilprojekte aus KLIFF bereits Ansätze für eine Umsetzung aufweisen, sollen diese aufgegriffen und in Zusammenarbeit mit den Bearbeitern der einzelnen Forschungsprojekte weiterentwickelt werden.

In der IMPLAN-Arbeitsgruppe soll der Transfer der Projektergebnisse aus KLIFF in die Planungspraxis sowie die Diskussion der Umsetzungsmöglichkeiten von Anpassungsmaßnahmen erfolgen. Diese wird im Wesentlichen aus Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL, Vertretern der relevanten KLIFF-Projekte, Vertretern der Regionalplanung und relevanten Fachplanungen sowie ggf. weiteren externen Experten zu einzelnen Themen bestehen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe bringen ihre Tätigkeit in das Projekt ehrenamtlich ein. Mit der Einrichtung dieser Arbeitsgruppe soll 2010 begonnen werden, wenn auch aus

den KLIFF-Forschungsthemen erste Ergebnisse vorliegen, die aufgegriffen werden können.

Die IMPLAN-Arbeitsgruppe soll auch den Kern für größere Veranstaltungen zum Transfer der Projektergebnisse in die weitere Fachwelt bilden, die insbesondere zum Projektende hin organisiert werden.

Die Arbeit der IMPLAN-Arbeitsgruppe und der Ergebnistransfer von der Wissenschaft in die Planungspraxis insgesamt sollen durch den Aufbau einer Internetplattform unterstützt werden; diese stellt gleichzeitig ein Informationsforum zur Klimaanpassung für die Planungspraxis in Niedersachsen dar³.

Projektbaustein C: Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in Modellregionen

Im Projektbaustein C sollen konkrete Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Modellregionen entwickelt und umgesetzt werden. Dabei wird – in Zusammenarbeit mit den Beteiligten in den verschiedenen Forschungsprojekten – auf die Ergebnisse aus den KLIFF-Projekten aufgebaut. Zentrale Anstöße und Empfehlungen werden aus der IMPLAN-Arbeitsgruppe erfolgen, die gleichzeitig die Maßnahmen evaluiert.

Aufgrund der besonderen Organisationsstruktur, der Vielschichtigkeit der Flächennutzungen, des hohen Nutzungsdrucks sowie aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Bereich Klimaschutz soll die Region Hannover eine besondere Rolle im Projekt einnehmen. Selbst wenn die einzelnen Projekte in KLIFF zum Teil in anderen Räumen Niedersachsens angesiedelt sind, werden aller Voraussicht nach in der Region Hannover vielfältiger Bedarf einerseits und beispielgebende Möglichkeiten zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen andererseits gesehen. Als thematischer Schwerpunkt wird hier die Wasserwirtschaft (v. a. Hochwasserschutz im Flussgebiet der Leine) gesehen.

Als weitere Modellregionen zu spezifischen Fragestellungen sind für IMPLAN entsprechend den Untersuchungsgebieten der KLIFF-Themenbereiche mit den jeweiligen räumlich-thematischen Schwerpunkten die Bereiche Küste (ostfriesischer Küstenraum) sowie Harz und Heide (Waldlandschaften) geplant. Auch hier soll eine Bearbeitung über den Einbezug der verantwortlichen Regionalplaner und ggf. weiterer Akteure in die IMPLAN-Arbeitsgruppe erfolgen.

Ziel der Arbeit in den Modellregionen ist – neben der unmittelbaren Umsetzung von Maßnahmen – das Herausarbeiten übertragbarer Erkenntnisse für andere Planungsregionen in Niedersachsen und der Transfer erster Ergebnisse bzw. Good-Practice-Beispiele in die Planungspraxis. Gleichzeitig soll über die Erfahrungen aus den Modellregionen Weiterentwicklungsbedarf für das planerische Instrumentarium aufgezeigt werden.

Das Forschungsthema IMPLAN ist in erster Linie als Dienstleistung für die Planungspraxis – insbesondere die Regionalplanung – angelegt und daher v. a. handlungs- und umsetzungsorientiert.

Folgende Ziele werden mit IMPLAN verfolgt:

- Erarbeitung von Beiträgen zur Weiterentwicklung des planerischen Instrumentariums zur Anpassung an den Klimawandel
- Förderung des Dialogs zwischen Wissenschaft und Planungspraxis sowie zwischen den unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen einerseits und den planerischen Bereichen andererseits

³ Diese IMPLAN-Internetplattform ist derzeit noch im Aufbau und wird mit der Internet-Präsenz von KLIFF verknüpft.

- Aufbau einer Vernetzungsplattform für Wissenschaft und Praxis zur Anpassung an den Klimawandel in der räumlichen Planung in Niedersachsen
- Querschnittsaufgabe IMPLAN soll die Überführung der KLIFF-Resultate und der Anpassungsstrategien in die räumliche Planung gewährleisten
- Vorschläge für die Implementierung der Klimaanpassungsmaßnahmen in die Planungspraxis (v. a. Ebene der Regionalplanung)
- Anregung konkreter Umsetzungsprozesse in thematischen Modellregionen
- Aufbereitung und zur Verfügungstellen der Ergebnisse für die Zielgruppe Regionalplanung
- Identifizierung von weiterem Forschungsbedarf

4 Ausblick

Das Gesamt-KLIFF-Forschungsprojekt hat nach einer ersten Findungsphase im Frühjahr 2009 Fahrt aufgenommen. Alle sieben Forschungsthemen haben Ihre Kick-off-Treffen erfolgreich abgehalten, bei denen erste Berührungspunkte mit IMPLAN geknüpft werden konnten. Breite öffentliche Resonanz in überregionalen Tageszeitungen sowie dem NDR-Fernsehen fand die Auftakt-Presskonferenz vom 31.03.2009 mit dem niedersächsischen Wissenschaftsminister Lutz Stratmann. Zur KLIFF-internen Vernetzung sind zudem gemeinsame Veranstaltungen für alle Projektpartner vorgesehen, die regelmäßig (jährlich) stattfinden sollen; ein erstes großes Treffen aller KLIFF-Mitwirkenden gab es bereits am 12.06.2009 in Hannover.

Als nächster Schritt in IMPLAN ist bis 2010 die Bestandsaufnahme zu Klimawandel und Raumordnung in Niedersachsen mit Blick auf die aktuell besondere Vulnerabilität Niedersachsens vorgesehen.

Ab 2010 wird mit dem Aufbau der IMPLAN-Arbeitsgruppe und der Vernetzung von KLIFF-Experten mit Praktikern aus verschiedenen Fachplanungen in den Untersuchungsräumen begonnen. Die Vernetzung der einzelnen Regionalthemen soll durch die zentrale und interdisziplinäre Dialogplattform gewährleistet werden.

Mit der Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in den Modellregionen und damit dem Transfer von der Forschung in die Praxis ist ab 2011/2012 zu rechnen. Zum IMPLAN-Projektende hin (in 2013) soll zudem ein Leitfaden für die Praxis mit Good-Practice-Beispielen entwickelt werden, damit die Ideen zusammen mit der Internet-Dialogplattform über die Projektlaufzeit hinaus weiter bestehen und von der Regionalplanung genutzt werden können.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Die Sicht der Raumplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 72.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel – Vorstudie für Modellvorhaben. Bonn. = BBR-Online-Publikation Nr. 19/2008.
- Enke, W.; Kreienkamp, F.; Spekat, A. (2007): Neuentwicklung von regional hoch aufgelösten Wetterlagen für Deutschland und Bereitstellung regionaler Klimaszenarios auf der Basis von globalen Klimasimulationen mit dem Regionalisierungsmodell WETTREG auf der Basis von globalen Klimasimulationen mit ECHAM5/MPI-OM T63L31 2010 bis 2100 für die SRESSzenarios B1, A1B und A2. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau.

- Fleischhauer, M.; Bornefeld, B. (2006): Klimawandel und Raumplanung. Ansatzpunkte der Raumordnung und Bauleitplanung für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel. In: *Raumforschung und Raumordnung* 64, 3, 161-171.
- Fürst, D. (2007): Raumplanerischer Umgang mit dem Klimawandel. In: Tetzlaff, G.; Karl, H.; Overbeck, G. (Hrsg.): *Wandel von Vulnerabilität und Klima. Müssen unsere Vorsorgewerkzeuge angepasst werden?* Bonn, 52-62. = Schriftenreihe des DKKV, Bd. 35.
- Greiving, S. (2007): Raumrelevante Risiken – materielle und institutionelle Herausforderungen für räumliche Planung in Europa. In: Tetzlaff, G.; Karl, H.; Overbeck, G. (Hrsg.): *Wandel von Vulnerabilität und Klima. Müssen unsere Vorsorgewerkzeuge angepasst werden?* Bonn, 78-92. = Schriftenreihe des DKKV, Nr. 35.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): *Climate Change 2007: Synthesis Report, Summary for Policymakers*. Cambridge.
- Jacob D.; Göttel, H.; Kotlarski, S.; Lorenz, P.; Sieck, K. (2008): *Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland – Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland*. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau.
- Kunz, H. (1991): Klimaänderungen, Meeresspiegelanstieg, Auswirkungen auf die niedersächsische Küste. Hannover, 323-351. = *Mitteilungen des Franzius-Institut für Wasserbau und Küsteningenieurwesen der Universität Hannover*, H. 72.
- Overbeck, G.; Sommerfeldt, P.; Köhler, S.; Birkmann, J. (2009): Klimawandel und Regionalplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 67, 2, 193-203.
- Ritter, E.-H. (2007): Klimawandel – eine Herausforderung an die Raumplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 65, 6, 531-538.
- Sterr, H.; Schmidt, K. (1995): Auswirkungen des Klimawandels auf den deutschen Küstenraum. In: *Geographische Rundschau* 47, 2, 105-112.
- von Storch, H.; Gönnert, G.; Meine, M. (2008): Storm surges – an option for Hamburg, Germany, to mitigate expected future aggravation of risk. In: *Environment Science & Policy* 11, 8, 735-742.
- Sustainability Center Bremen (2009): *Klimaanpassung in Planungsverfahren. Leitfaden für die Stadt- und Regionalplanung*. Bremen.
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund.
- Woth, K.; Weisse, R.; von Storch, H. (2006): Climate change and North Sea storm surge extremes: an ensemble study of storm surge extremes expected in a changed climate projected by four different regional climate models. In: *Ocean Dynamics* 56, 3-15.

Cilli Sobiech

Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Anforderungen an ein umfassendes Risikomanagement
 - 2.1 Integratives Verständnis des Katastrophenrisikos
 - 2.1 Risikomanagement als Prozess
- 3 EU-Ansätze zum Katastrophenmanagement
 - 3.1 Die Forderung nach einer Gemeinschaftsstrategie
 - 3.2 Einordnung bestehender EU-Initiativen
- 4 Perspektiven der Prävention in der EU

1 Einleitung

Katastrophen kennen keine nationalstaatlichen Grenzen. Die Überschwemmungen an Elbe, Moldau und Donau 2002, die Hitzewelle 2003, der Wintersturm Anfang 2005 über Nordeuropa und die Waldbrände 2007 mit Auswirkungen jeweils in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben diese Dimension deutlich gemacht. Entsprechende Ansätze zur Bekämpfung von Katastrophenfolgen gibt es bereits auf Gemeinschaftsebene. Allerdings bildet die ausschließlich reaktive Katastrophenbewältigung, die *nach* dem Eintritt von Katastrophen die Notsituation der Betroffenen lindert und die Wiederherstellung der Ausgangssituation anstrebt, keine wirksame Maßnahme zur umfassenden Risikoreduzierung. Diese Einsicht – verstärkt durch die Zunahme von Katastrophenschäden und die Herausforderungen des Klimawandels – hat auf europäischer Ebene zu einer Forderung nach verbesserten Präventivmaßnahmen geführt (Europäische Kommission 2009: 4). Katastrophenrisikomanagement, d. h. eine Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch extreme Naturereignisse und eine Analyse der Anfälligkeit der Gesellschaft, kann bereits vor Eintritt einer Katastrophe notwendige Maßnahmen zu ihrer Abwendung und zur Minderung der möglichen Schäden umfassen. In der Begriffswahl zeigt sich, dass der Schwerpunkt dabei auf der Reduzierung des Katastrophenrisikos, der „Vorstufe einer Katastrophe“ liegt.

Risiken entstehen durch Interaktion des natürlichen und des gesellschaftlichen Systems. Zunächst repräsentiert das Risiko die Wahrscheinlichkeit schädlicher Folgen oder die Größenordnung der zu erwartenden Schäden. Um Aussagen über Entstehung und Ausmaß von Katastrophen zu treffen, ist es erforderlich, sowohl die unterschiedlichen Einflussfaktoren als auch mögliche zukünftige Prozesse in der Umwelt und fehlgeleitete gesellschaftliche Prozesse zu betrachten. Faktoren und Prozesse müssen miteinander in Verbindung gesetzt werden, um für die jeweilige Planungsebene eine geeignete Vorsor-

gestrategie zu entwickeln. Das Konzept des Risikomanagements legt dafür einen Rahmen von aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Abwendung einer Katastrophe bzw. zur Minderung ihrer Folgen fest.

Eine Reihe von EU-Ansätzen und Instrumenten mit Bezug zur Risikoprävention sind bereits implementiert oder befinden sich in der Entwicklung. Diese Ansätze unterscheiden sich weitgehend nur in ihrer sektoralen oder thematischen Ausrichtung (u. a. Hochwasserrisikomanagementrichtlinie, Strategische Umweltprüfungsrichtlinie, Aktionsplan Wald, Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel). Trotz dieser Entwicklung wird jedoch insgesamt das Fehlen eines übergreifend-integrierten Ansatzes zur Prävention bemängelt, der u. a. die horizontale und vertikale Koordination verbessert (European Commission DG Environment 2008a: 10; 15 f.). Entscheidend ist ein Umdenken hin zu einer verbesserten *Präventionskultur* in den Mitgliedstaaten. Ein 2008 unterbreiteter Vorschlag für eine EU-weite Gemeinschaftsstrategie zur Prävention von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen fordert einen solchen übergreifenden Ansatz. Risikoprävention soll als Querschnittsthema in gleicher Weise in neue und bereits existierende Instrumente eingegliedert werden, um bereits vor dem Eintreten einer Katastrophe präventive Maßnahmen eingeleitet oder zumindest geprüft zu haben.

Der Beitrag gibt einen Überblick zu den wichtigsten bereits bestehenden und geplanten EU-Ansätzen mit Bezug zur Katastrophenprävention sowie eine Einordnung dieser Ansätze in das Konzept des Risikomanagements. Die von der EU 2009 erarbeiteten Handlungsbereiche, mit denen Katastrophenverhütung angestoßen werden soll, werden hinsichtlich des zu erreichenden Ziels einer verbesserten Präventionskultur bewertet. Es wird die Frage aufgeworfen, ob die geplanten Maßnahmen den Prozessanforderungen eines integrativen Risikoverständnisses näherkommen.

2 Anforderungen an ein umfassendes Risikomanagement

2.1 Integratives Verständnis des Katastrophenrisikos

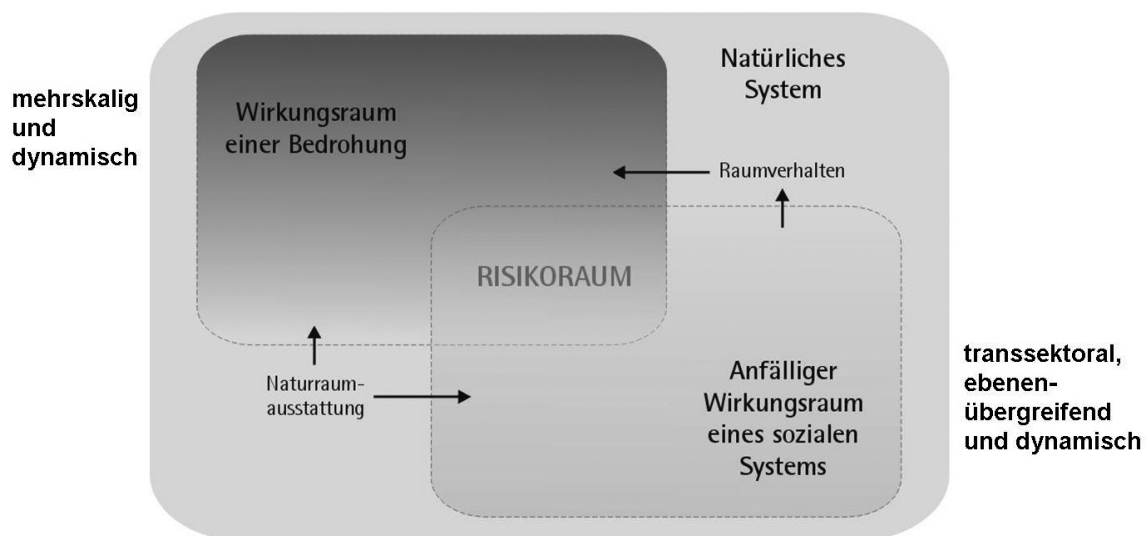
Katastrophen werden definiert als die Unterbrechung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische sowie ökologische Verluste verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft bzw. Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen (UN/ISDR 2004). Aus dieser Definition geht hervor, wie weitreichend und sektorübergreifend die Folgen von Katastrophen sein können. Im Hinblick auf die Entstehung lassen sich Katastrophen als eine Funktion des Risikoprozesses beschreiben. Hierbei ergibt sich das Katastrophenrisiko aus einer Kombination von Bedrohung durch ein Extremereignis, einer diesem Ereignis gegenüberstehenden Anfälligkeit des sozialen Systems und unzureichenden Kapazitäten, die potenziell negativen Konsequenzen des Risikos zu verringern.

Die meisten extremen Naturereignisse wie Erdbeben, Wirbelstürme oder Vulkanausbrüche sind nicht vermeidbar, Katastrophen jedoch schon. Ein extremes Naturereignis führt nicht unbedingt zum Eintritt einer Katastrophe. Da zwischen den Systemen Mensch und Umwelt komplexe Wechselwirkungen bestehen, ist es problematisch, das natürliche Extremereignis per se als ursächlichen Impuls für die Auslösung einer Katastrophe anzunehmen. Anthropogene und natürliche Einflussfaktoren sind „teilweise wechselseitig für die jeweiligen Reaktionen im natürlichen und sozialen System ursächlich“ (Stirn 1996: 29). Daraus folgt, dass die Interaktion zwischen Mensch und Umwelt eine Katastrophe erzeugen kann, wobei sowohl anthropogene Prozesse als auch Prozesse der physischen Umwelt beteiligt sein können (Varley 1994: 1) und gemeinsam das Ausmaß einer Katastrophe bestimmen (White 1988).

Um das Risiko einzuschätzen, werden Bedrohung und Anfälligkeit für einen definierten Raum, z. B. eine Gemeinde, eine Region oder ein Flusseinzugsgebiet, untersucht. Ein extremes Naturereignis stellt eine Bedrohung dar, wenn die Wahrscheinlichkeit für sein Eintreten potenziell vorhanden ist und dadurch Schäden verursacht werden können. Auf den Raum bezogen ist es deshalb von Bedeutung, ob das Extremereignis bei Eintritt auf zu schädigende Elemente trifft. Eine Bedrohung kann aber nicht nur am Ort ihrer Entstehung, sondern durch ihre räumliche Ausdehnung und eventuell eintretende Sekundärbedrohungen weitreichender, d. h. mehrskalig wirken (Quarantelli 2003: 227). Deshalb werden neben der Eintrittswahrscheinlichkeit die räumlichen Charakteristika, nämlich Entstehungsort und Ausdehnung der Bedrohung(en), untersucht, die bedrohten Standorte identifiziert und daraufhin zur Risikoeinschätzung hinsichtlich ihrer Anfälligkeit untersucht (Kohler/Jülich/Bloemertz 2004: 23). Die räumlichen Charakteristika von Bedrohungen variieren je nach Ereignis, d. h. je nach Typ, Dauer und Intensität des Ereignisses und werden möglicherweise durch anthropogene Eingriffe in den Naturhaushalt verändert.

Eine Katastrophe und damit auch das Katastrophenrisiko werden an den Schäden gemessen, die den Menschen entstehen (Lewis 1999: 6). Ein soziales System, d. h. eine Gesellschaft, stellt Raumansprüche und wirkt damit auf den Raum. Dem Wirkungsraum einer Bedrohung lässt sich dementsprechend ein gesellschaftlicher Wirkungsraum entgegensetzen, der durch die Realisierung der Funktionen eines sozialen Systems entsteht. Treffen der Wirkungsraum einer Bedrohung und der anfällige Wirkungsraum einer Gesellschaft aufeinander, ergibt sich ein Risikoraum (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Räumliche Dimension des Risikos durch Naturgefahren

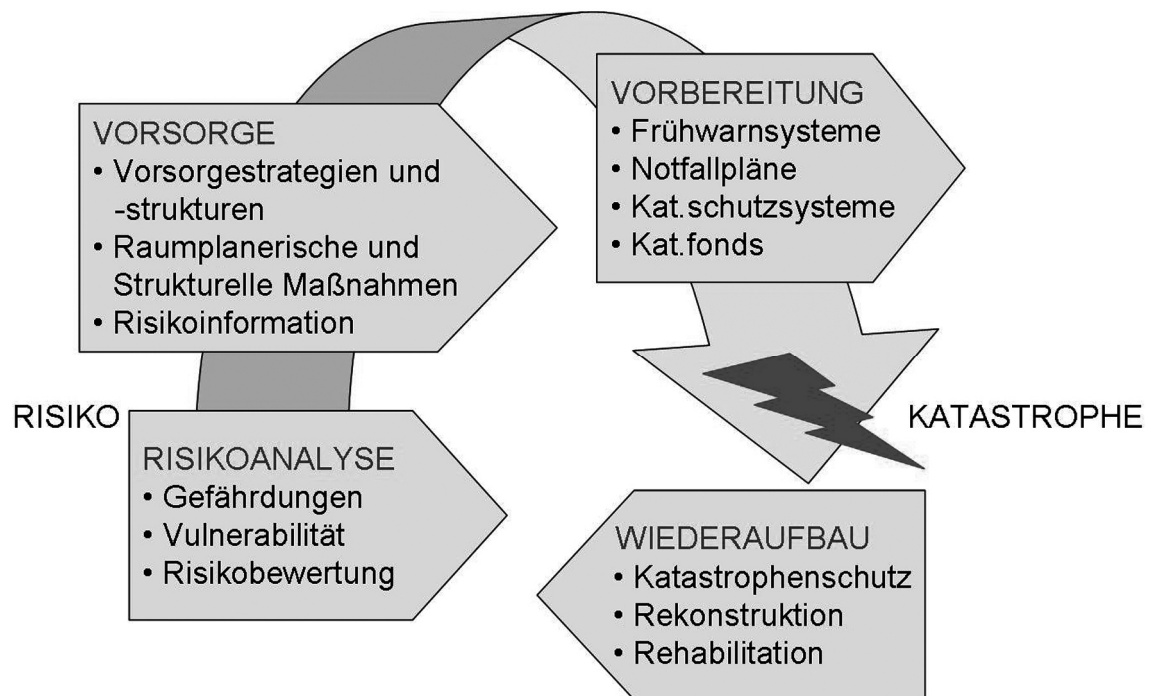


Um das „Gesamtrisiko“ zu bestimmen, bedarf es daher einer räumlich integrierten Betrachtung, d. h. einer funktionalen Eingrenzung des Wirkungsraumes von Risiken, der die entsprechenden Mensch-Umwelt-Verflechtungen aufzeigt. Eine Analyse, die sich rein nach politisch-administrativen Grenzen richtet, wird nicht die möglichen transsektoralen und ebenenübergreifenden Folgen umfassen können. Ein lokales Ereignis, wie beispielsweise ein Starkniederschlag in einer Gebirgsregion, kann transnationale Wirkung entlang eines Flussgebietssystems entfalten. Obwohl jedes Risiko räumlich wirksam ist (Risikoraum), befinden sich die ursächlichen oder verstärkenden Einflüsse nicht immer gleichzeitig auf der von den Folgen betroffenen Ebene oder Skala.

2.1 Risikomanagement als Prozess

Ziel eines Risikomanagementkonzeptes ist die Entwicklung von systematisch aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Abwendung einer Katastrophe bzw. zur Minderung ihrer Folgen „unter Berücksichtigung aller zum Risiko beitragender Faktoren“ (Garatwa/Bollin 2002: 21). Aufgrund der Vielschichtigkeit der Risikofaktoren, die abhängig sind von der Exposition, dem Bedrohungstyp oder den wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Gegebenheiten, setzt das Konzept nur einen Rahmen bzw. schematisierte Vorgehensschritte fest. Die jeweils am besten geeignete Vorsorgestrategie, auch für verschiedene Planungsebenen, wird während eines Katastrophenvorsorgeprozesses individuell ermittelt (Plate/Merz/Eikenberg 2001: 10). Die drei Elemente Risikoanalyse, Vorbeugung und Vorbereitung auf den Katastrophenfall dienen zur Erstellung und Umsetzung eines abgestimmten Maßnahmenpaketes, das eine Gesellschaft permanent in einen weniger katastrophenanfälligen Zustand versetzt (vgl. Abb. 2). Innerhalb einer Gesellschaft bedeutet dies, einen Prozess in Gang zu setzen von einer *culture of reaction* hin zu einer *culture of prevention*.

Abb. 2: Prozess des Katastrophenmanagements



Um dieses Ziel zu erreichen, sind an das Katastrophenrisikomanagement verschiedene Anforderungen geknüpft. Ein umfassendes Katastrophenrisikomanagement sollte ein Interventionspaket darstellen, das sich aus interdependenten Maßnahmen zusammensetzt und aufgrund der Vielzahl von Anfälligkeitsfaktoren multisektoral angelegt ist. Die Umsetzung von einzelnen, isolierten Maßnahmen reicht nicht aus. Es sollte außerdem in die räumlichen Planungsprozesse integriert werden.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Katastrophenvorsorgemaßnahmen ist die politische Bereitschaft zur Entwicklung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsmaßnahmen (Freeman/Martin/Linnerooth-Bayer et al. 2003: 1). Oftmals werden derartige Maßnahmen nicht als rentable Investitionen angesehen, da der Eintritt einer Katastrophe nicht vorausgesagt werden kann. Katastrophenrisikomanagement soll-

te in verschiedenen administrativen Ebenen und in die Gesellschaft integriert werden. Das Risiko ergibt sich aus den spezifischen Kausalzusammenhängen in einem Raum und erfordert die Vorsorge und Vorbereitung auf dezentraler, lokaler Ebene (Alley 1993: 72). Die Festlegung rechtlicher Grundlagen und die Planungsentscheidungen liegen jedoch oftmals auf der regionalen oder sogar nationalen Kompetenzebene. Daher ist die Integration der lokalen Maßnahmen in das regionale und nationale Katastrophenvorsorgesystem notwendig (Bollin 2003: 31 f.). Für transnationale Abstimmungen wie in der EU müssen übergreifende Regierungsebenen hinzugezogen werden.

Um einen nachhaltigen und fortlaufenden Prozess der Risikoreduktion zu initiieren, ist die horizontale und vertikale Koordination sowie Kooperation zwischen den Akteuren erforderlich. Durch partizipative Planungsmaßnahmen sollten auch die potenziell Betroffenen in den Prozess eingebunden werden. Dies ist zur Verankerung von Katastrophenvorsorge in der Gesellschaft besonders wichtig und fördert durch Sensibilisierung der Bevölkerung die Eigenverantwortlichkeit und die Selbsthilfekapazitäten (Lavell 2002: 6). Prozessmonitoring und -evaluierung ermöglichen die Kontrolle der Umsetzung und der Effizienz des Konzeptes.

Katastrophenvorsorge bezweckt aber nicht den absoluten Schutz vor Katastrophen, zumal dieser finanziell nicht möglich wäre und zu erheblichen Nutzungskonflikten führen würde, sondern der Schutz soll „auf ein vernünftiges und machbares Maß im Konsens aller Betroffenen ausgerichtet sein“ (Plate/Merz/Eikenberg 2001: 11). Man spricht hierbei vom „akzeptierten Risiko“ bzw. vom „Restrisiko“.

3 EU-Ansätze zum Katastrophenmanagement

2007 markiert das Jahr mit den meisten Anfragen von Mitgliedstaaten an den Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), der zur Förderung von kurzfristigen Maßnahmen bei Katastrophenlagen eingerichtet wurde. Steigende Trends verzeichnen auch die Versicherungsgesellschaften und verweisen nicht zwingend auf die Problematik der häufigeren und intensiveren Ereignisse, sondern insbesondere auf die zunehmende Höhe der betroffenen Wertkonzentration (Münchener Rückversicherung 2000). Die EU als *eine* Wirtschaftsregion stellt in dieser Hinsicht einen besonders gefährdeten Raum dar. Aber nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen, sondern auch der naturräumlichen Verflechtungen in Europa können sich Schadenslagen sowohl direkt als auch in Form von Sekundärfolgen über mehrere Staaten auswirken. Dementsprechend wird zur Bewältigung von Katastrophenfolgen auf Gemeinschaftsmittel wie den Solidaritätsfonds zurückgegriffen. Eine Evaluierung von Ansätzen in ausgewählten Mitgliedstaaten 2008 betont die Notwendigkeit der Forcierung einer übergreifenden Vorsorgestrategie, um steigende Anfälligkeiten, transnationale Auswirkungen und die gestiegenen Ausgaben für die Bewältigung von Katastrophenfolgen zu reduzieren (European Commission DG Environment 2008: 16 f.).

Die Erarbeitung einer Mitteilung der EU-Kommission zu einem Gemeinschaftskonzept von Anfang 2009 gab bereits einen Anstoß in diese Richtung. Das strategische Gemeinschaftskonzept sieht eine Stärkung von EU-Maßnahmen bezogen auf die Verhütung von Katastrophen vor, um die Gemeinschaft besser von den finanziellen Folgen zu entlasten. Unter Verhütung versteht man in diesem Zusammenhang, dass Katastrophen soweit wie möglich zu verhindern und, falls der Eintritt nicht vermieden werden kann, ihre Folgen zu begrenzen sind (Europäische Kommission 2009: 3).

3.1 Die Forderung nach einer Gemeinschaftsstrategie

Im Rahmen des EU-Gemeinschaftskonzepts ist vorgesehen, die nationalen Strategien zu ergänzen und insbesondere die Bereiche zu stärken, in denen ein gemeinsamer Ansatz sinnvoller ist als ein nationaler Alleingang. Dabei wird explizit auf die bereits existierenden Ansätze im Bereich Katastrophenmanagement und Risikoprävention der EU-Rechtsinstrumente und Gemeinschaftsmittel aufgebaut (vgl. Kapitel 3.2). Die Schlüsselemente der Maßnahmen auf EU-Ebene betreffen folgende Bereiche (Europäische Kommission 2009: 4):

- Festlegung wissensbasierter Verhütungsstrategien auf allen Regierungsebenen
- Abstimmung zwischen maßgeblichen Akteuren und Strategien innerhalb des gesamten Katastrophenmanagement-Zyklus (vgl. Abb. 2)
- Verbesserung der Wirksamkeit existierender strategischer Verhütungsinstrumente

Problematisch ist, dass es auf EU-Level bisher keine strukturierten Analysen zu Risiken und Katastrophen innerhalb der Gemeinschaft oder umfassende Informationsgrundlagen zu den eingeleiteten Präventions- und Risikomanagementstrategien der Staaten gibt (European Commission DG Environment 2008: 5). Zur Festlegung von kurz-, mittel- und langfristigen Verhütungsstrategien und zur Abstimmung dieser auf verschiedensten Regierungsebenen sind grundlegende Informationen zur Betroffenheit der Staaten und mögliche Auswirkungen jedoch zwingend erforderlich. Zukünftig sollen in einem Dateninventar für Katastrophen die relevanten Informationen gesammelt und auf Vergleichbarkeitsmängel und Informationslücken geprüft werden. Angestrebt wird ein Inventar, das neben den Auswirkungen auch bewährte Praktiken aus den Mitgliedstaaten beinhaltet und zwischen den EU-Ländern ausgetauscht werden kann. Dabei werden auch bereits existierende sektorale EU-Verhütungsvorschriften auf eine allgemeinere Anwendbarkeit geprüft. Eine Vereinheitlichung der Daten, um einen effizienteren Informationsaustausch zu erreichen, soll zusätzlich durch die Erstellung von Leitlinien für eine Gefahren-/Risikokartierung zu Katastrophen mit potenziell grenzüberschreitenden Auswirkungen ergänzt werden.

Katastrophen bilden auch einen Themenbereich im 7. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung. In der Forschung wird angestrebt, die Vorhaben in den Bereichen Klimawandel und Frühwarnsysteme besser zu koordinieren und das vorhandene Wissen besser zugänglich zu machen.

Ein systematisch aufeinander abgestimmtes Managementkonzept zur Verminderung von Katastrophen setzt die Koordination und Kooperation von Strategien, Akteuren und Betroffenen voraus (vgl. Kapitel 2.2). Im Rahmen des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz der EU wurden durch das Programm „Bisherige Erfahrungen“ Einsätze bewertet und die potenziellen Verbesserungsmöglichkeiten ausgearbeitet. Das entsprechende Programm soll auf Maßnahmen zur Katastrophenverhütung ausgedehnt werden. Ergänzend hierzu wird der Aufbau eines europäischen Netzwerkes aus Vertretern aller relevanten Ressorts der Mitgliedstaaten geplant, das Empfehlungen für bewährte Praktiken und Maßnahmen zur politischen Koordinierung ausarbeitet. Es ist vorgesehen, ein derartiges Netzwerk in den Bereichen Raumplanung, Risiko- und Gefahrenkartierung, Umweltschutz und Krisenvorsorge bzw. -reaktion einzusetzen, die Empfehlungen für die gemeinschaftliche, nationale und subnationale Ebene erarbeiten. Thematisch stehen zunächst Wald- und Flächenbrände im Vordergrund. Des Weiteren soll eine bessere Abstimmung und Verbindung zwischen Frühwarnsystemen erreicht werden. Um betroffene Bürger nicht nur warnen zu können, sondern ihnen auch geeig-

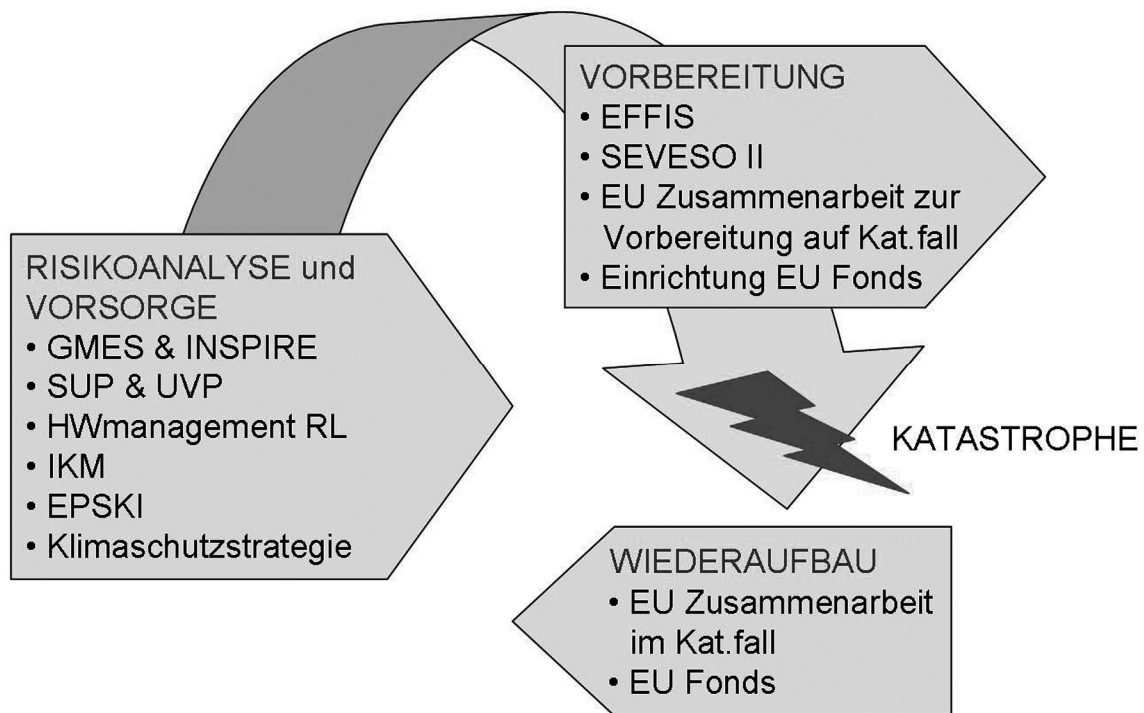
nete Maßnahmen an die Hand zu geben, ist zusätzlich eine Förderung von Projekten zur Sensibilisierung und Aufklärung der Öffentlichkeit geplant.

Durch die Prüfung bereits geltender EU-Rechtsinstrumente auf eine allgemeinere Anwendbarkeit sollen die Möglichkeiten der Prävention verbessert werden (vgl. Kapitel 3.2). Dafür wird im Laufe des Jahres 2009 eine Inventarisierung existierender Gemeinschaftsansätze mit potenziellem Präventionsbezug erfolgen und eine Sammlung bisher unzureichender Anwendungsbereiche erstellt (Europäische Kommission 2009: 8).

3.2 Einordnung bestehender EU-Initiativen

Insbesondere in den letzten zehn Jahren wurde, ausgehend von der EU-Ebene und im Rahmen internationaler Abkommen, die Entwicklung präventiver Ansätze und Instrumente angestrebt. Die Ansätze entfalten durch die Umsetzung der EU-Rechtsakte in den Mitgliedstaaten ihre Wirkung und können u. a. entscheidend zu einem veränderten Risikoverständnis beitragen. Die Rechtsinstrumente und Initiativen lassen sich im Konzept des Katastrophenmanagements sowohl in der Risikoanalyse, Vorsorge und Vorbereitung sowie im Wiederaufbau einordnen (vgl. Abb. 3). Sie unterscheiden sich durch eine sektorspezifische, thematische oder übergreifendere Ausrichtung.

Abb. 3: Einordnung der EU-Ansätze in den Katastrophenmanagement-Zyklus



Es bestehen bereits zahlreiche Ansätze, die im Bereich der Risikoanalyse und Vorsorge zum verbesserten Risikomanagement beitragen können. Die Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EU-HWRM-RL 2007/60/EG) setzt einen politischen Rahmen, um einen integrierten langfristigen Ansatz zum Hochwasserrisikomanagement in Flussgebietssystemen zu etablieren. Die Richtlinie folgt grundsätzlich der Logik des Risikoansatzes durch die einbezogenen Schritte der Risikoidentifikation und -bewertung sowie die vorgesehene Erstellung von Maßnahmen zur Risikoreduktion (Wagner 2008: 776). Hierdurch können bestehende Ansätze, wie die Wasserrahmenrichtlinie oder der Zivilschutz, ergänzt werden, die nicht die Ursachen

von Hochwasser und die Schadensvorsorge ansprechen. Im Ansatz ähnlich, aber gefahrenübergreifender, lassen sich die INSPIRE-Initiative (2007/2/EG – Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft) und die GMES-Initiative (Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung) einordnen, die ab 2010 bzw. 2013 eingesetzt werden. Die Erhebung und Bereitstellung von Umweltinformationen und länderübergreifenden Datensets werden zur Erstellung von Risikokarten und -simulationen beispielsweise für Waldbrände oder Erdbeben genutzt. Dadurch können Prävention und Monitoring von Katastrophen verbessert werden (European Commission DG Environment 2008: 42 f.). Aufgrund der Kompatibilität der Daten sind die Informationen in allen Mitgliedstaaten sowie auf verschiedenen administrativen Ebenen zugänglich und für grenzüberschreitende Strategieentwicklungen nutzbar. Das Europäische Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPSKI – KOM 2006 786) stellt einen ebenso übergreifenden Ansatz dar, bei dem nicht nur Terrorismus-Gefahren, sondern auch Naturgefahren, kriminelle Handlungen und weitere Unglücksursachen berücksichtigt werden. In diesem Aktionsplan wurden horizontale Maßnahmen zum Schutz der europäischen Infrastrukturen und der Infrastrukturen in den Mitgliedstaaten ausgearbeitet (Europäische Kommission 2007).

Auch das Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel sieht Strategien sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene vor. Thematisch bezieht sich das Programm zwar auf klimabedingte Gefahren, erfordert jedoch aufgrund der weitreichenden Auswirkungen sektorübergreifende Aktionen. Um Verhütungsbelange besser in Planungsprozesse einzugliedern und die Notwendigkeit von präventiven Maßnahmen bereits vor dem Eintreten einer Katastrophe geprüft zu haben, eignen sich die Instrumente der systematischen Umweltprüfungen. Potenziell können in der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei den entsprechenden Plänen, Programmen und Vorhaben nicht nur die Auswirkungen auf die Umwelt, sondern ebenfalls die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Katastrophenverhütung einbezogen werden (Europäische Kommission 2009: 8). Verfahren der grenzüberschreitenden Umweltprüfung, wie sie beispielsweise Deutschland mit einigen Nachbarländern vereinbart hat, ermöglichen auch die Einbeziehung transnationaler Verhütungsbelange.

Die Vorbereitung auf den Katastrophenfall unterstützen die europaweiten Frühwarnsysteme für Waldbrände EFFIS und für Hochwasser EFAS. Im Aktionsplan Wald von 2006 wird zwar keine gemeinsame Strategie zur Prävention von Waldbränden entwickelt, jedoch sollen gemeinsame Leitlinien erarbeitet werden (European Commission DG Environment 2008: 42). Die Seveso II-Richtlinie (96/82/EG) bezieht sich auf den Umgang mit Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen und enthält Vorschriften für die Flächennutzungsplanung, Sicherheitsberichte und Notfallpläne. Es wird erwogen, diese Auflagen auch auf andere Katastrophenfälle auszuweiten (Europäische Kommission 2009: 5). Das seit 1999 bestehende Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz wurde 2007 durch das Finanzierungsinstrument für die Ausarbeitung und Umsetzung von Katastrophenschutzmaßnahmen abgelöst (Zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz 2004)¹. Die durch das Finanzierungsinstrument geförderten Maßnahmen unterstützen u. a. die eingerichteten EU-Gemeinschaftsfördermittel wie den Solidaritätsfonds der Europäischen Union. Ziel ist eine Effizienzsteigerung hinsichtlich der Kapazitäten und der Zusammenarbeit nationaler Systeme untereinander bei der Vorbereitung oder Reaktion auf Gefahren. Für die

¹ vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/l28081_de.htm

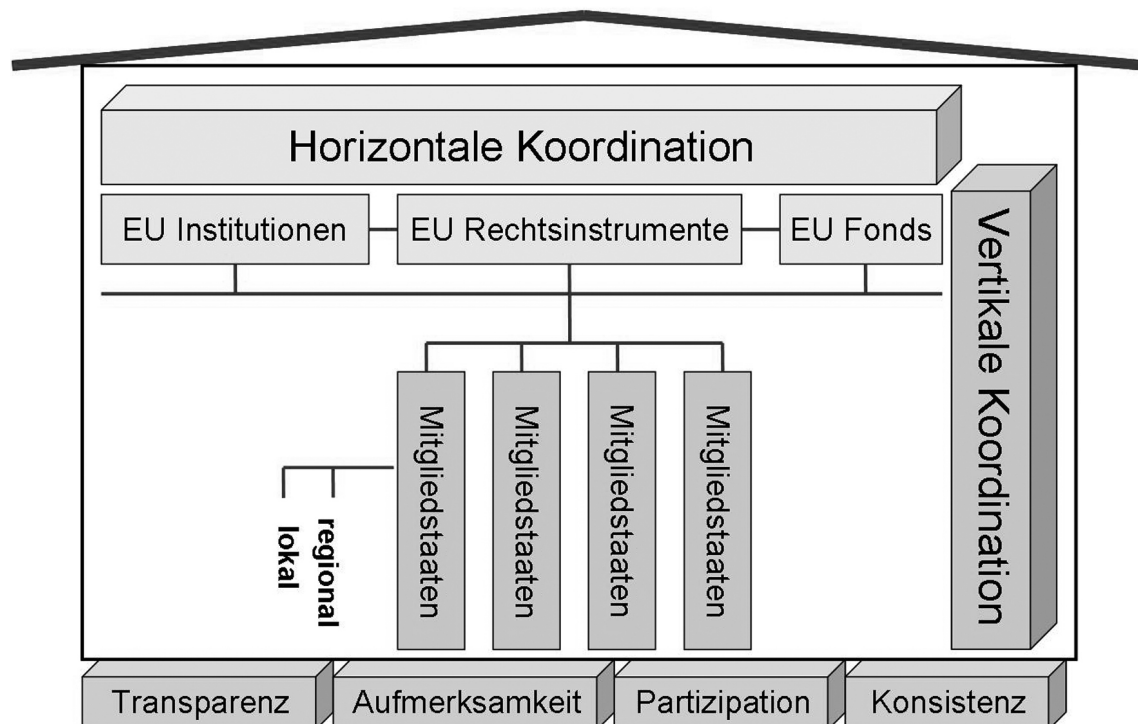
Zusammenarbeit im Katastrophenschutz wurde 2007 u. a. die Errichtung eines Beobachtungs- und Informationszentrums beschlossen, das eine Mobilisierung der Rettungsdienste in der Soforthilfe erleichtern soll.

4 Perspektiven der Prävention in der EU

Es bestehen umfassende Integrationsanforderungen an ein Risikomanagement. Wie gezeigt, gibt es bereits eine Fülle an bestehenden Ansätzen auf EU-Ebene, die zur Katastrophenprävention beitragen können. Die Frage bleibt, ob sich die entstehenden bzw. vorgeschlagenen Ansätze zu einer Gemeinschaftsstrategie eignen, um den Herausforderungen steigender Katastrophentrends und möglicher Folgen des Klimawandels zu begegnen.

Positiv ist zu bewerten, dass bereits eine Reihe sektor- und themenspezifischer sowie z. T. übergreifender Ansätze mit Präventionsbezug implementiert oder in der Entwicklung sind, die sowohl innerhalb als auch zwischen Mitgliedstaaten eine bessere Verhütung anstreben. Insgesamt wird jedoch auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene das Fehlen eines übergreifenden Präventionsansatzes bemängelt, der insbesondere die horizontale und die vertikale Koordination verbessert (European Commission DG Environment 2008: 16 ff.). Durch die horizontale Integration sollen die EU-Institutionen, Gemeinschaftsmittel und Instrumente besser koordiniert werden. Die vertikale Integration erfordert eine Koordination der verschiedenen Ebenen von EU, Mitgliedstaaten und subnationaler Ebene (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Schema des strategischen Gemeinschaftskonzeptes der EU zur Verhütung von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen



Die bisherigen Ansätze und Initiativen finden sich im Umwelt-, Gefahren- und Infrastrukturmanagement, sind meist aber nicht sektorübergreifend oder thematisch miteinander verknüpft, sondern stellen weitgehend Einzelmaßnahmen dar. Eine allgemeinere Anwendung bzw. Erweiterung auf präventive Belange, wie in der UVP und SUP, sowie

die Übertragung von Maßnahmen zur Verhütung auch auf andere Katastrophenereignisse, wie in der Seveso II-Richtlinie, wird in der Mitteilung zur Gemeinschaftsstrategie jedoch erwogen (vgl. Kapitel 3.2).

Aufgrund der natürlichen Großräume innerhalb der EU gibt es Bestrebungen u. a. in der EU-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie Verhütungsmaßnahmen nach dem Prinzip der räumlichen Integration an funktionalen Zusammenhängen des Wirkungsraumes einer potenziellen Katastrophe auszurichten. Dies ermöglicht es, u. a. die flächenmäßige Ausdehnung von Katastrophen besser einzuschätzen und auch transnationale Schadensfälle einzubeziehen. Bei anderen Instrumenten zeigt sich jedoch, dass räumliche Aspekte bisher wenig beachtet werden und deutlich ausgeweitet werden könnten. Im Sinne einer räumlichen Integration fehlt es z. B. in der Seveso II-Richtlinie an Vorgaben für die Transportwege und die Zwischenlagerung von Gefahrenstoffen.

Erforderliche Maßnahmen sind jeweils in Bezug auf bestimmte Gefahren zu entwickeln, wodurch sich auch die bereits vorhandenen sektoralen Ansätze erklären lassen. Es ist jedoch durchaus sinnvoll, bei der Risikoabschätzung und im Monitoring von einem *Multi-Hazard-Ansatz* auszugehen. Die Betrachtung möglicher Wechselwirkungen verschiedener Gefahren lässt weitreichende und möglicherweise nur indirekt abzuschätzende Folgen von Katastrophen innerhalb eines Raumes besser erkennen. Essenziell ist dieser Ansatz bei der Anpassung an den Klimawandel, wobei die Initiativen GMES und INSPIRE einen wichtigen Beitrag leisten können. Eine Verbindung zwischen existierenden Strategien zur Anpassung an den Klimawandel und Katastrophenprävention wurde bislang nicht umfassender ausgearbeitet (European Commission DG Environment 2008: 53).

Wie können eine bessere Integration und Kultur der Prävention erreicht werden? Können die geplanten Maßnahmen den Prozessanforderungen eines integrativen Risikoverständnisses näherkommen? Der Vorschlag einer Gemeinschaftsstrategie hat einen Prozess eingeleitet, in dem wichtige, bisher vernachlässigte Aspekte betrachtet werden. Sie betreffen nicht nur die Integrationsbestrebungen, sondern grundlegendere Aspekte wie Transparenz, Aufmerksamkeit, Partizipation und Konsistenz (vgl. Abb. 4).

Die Evaluation von „Bisherigen Erfahrungen“ der Mitgliedstaaten bezüglich der Katastrophenverhütung, das angestrebte Katastropheninventar und die Initiativen GMES und INSPIRE können entscheidend dazu beitragen, Informationen über den Risikostatus in den Mitgliedsländern und damit auf EU-Level zusammenzutragen und zu strukturieren. Die Informationsgrundlagen würden die Präventions- und Risikomanagementstrategien der Staaten transparenter machen und bestenfalls zur Überprüfung einer allgemeineren Anwendbarkeit der EU-Rechtsinstrumente mit Risikobezug führen. Die zu identifizierenden Mängel im Risikomanagement könnten zu einer Stärkung der Rolle sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EU-Ebene beitragen und diese – im Sinne einer horizontalen und vertikalen Koordination – besser aufeinander abstimmen. Dazu kann auch das geplante europäische Netzwerk aus Vertretern aller relevanten Ressorts der Mitgliedstaaten, das Empfehlungen für bewährte Praktiken und Maßnahmen zur politischen Koordinierung für die gemeinschaftliche, nationale und subnationale Ebene ausarbeitet, entscheidend beitragen.

Katastrophenprävention rückt mit dem angestrebten strategischen Gemeinschaftskonzept stärker in den politischen Fokus. Dies belegen nicht nur die bereits laufenden Investitionen in Forschungsprogramme zur Prävention, sondern auch die geplante Überprüfung bisheriger Erfahrungen und der allgemeineren Anwendung von Rechtsakten (Europäische Kommission 2009: 5 f.). Unzureichend ausgearbeitet in der Mitteilung bisher ist die gesellschaftliche Integrationsebene zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit

und eine Verankerung des Themas Katastrophenmanagement im gesellschaftlichen Diskurs. Dies ist aber ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer besseren Präventionskultur.

Die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie hat gezeigt, dass die flächenhafte Vorsorge deutlich mehr Partizipation und Kooperation erfordert als der bisher meist verfolgte technische Hochwasserschutz (Wagner 2008: 778). In partizipativen Planungsmaßnahmen können nicht nur die entsprechenden Ressorts, sondern auch die Gesellschaft besser in den Katastrophenvorsorgeprozess eingebunden und sensibilisiert werden, auch im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit und die Selbsthilfekapazitäten.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Gemeinschaftsstrategie das Potenzial hätte, ein umfassendes Konzept des Katastrophenmanagements voranzutreiben, da es über das bisherige Verständnis von Gefahrenabwehr hinausgeht und stärker präventive Aspekte beachtet. Ob die Integrationsanforderungen erfüllt werden können, hängt derzeit aber nicht primär von den EU-Rechtsinstrumenten ab, sondern davon, ob die Chancen und Potenziale der Strategie richtig genutzt werden, um bislang noch unzureichende Verknüpfungen zu identifizieren und herzustellen. Die Prozessdimensionen werden zwar zunehmend in den EU-Ansätzen eingebracht, es bedarf aber weiterhin eines umfassenden Risikoverständnisses, um die potenziellen Erweiterungen bzw. Verknüpfungen zu erkennen und umzusetzen. Insbesondere die angestrebte Verbesserung der Abstimmung zwischen maßgeblichen Akteuren bedeutet nicht gleichzeitig eine bessere Sensibilisierung der betroffenen Gesellschaft. Um eine Präventionskultur zu schaffen, sollte aber eine aktive Auseinandersetzung mit Risiken innerhalb der Gesellschaft, d. h. unter Akteuren *und* Betroffenen erfolgen. Ob das jedoch durch die Gemeinschaftsstrategie forciert werden kann, wird sich in der weiteren Ausgestaltung des Umsetzungsprozesses zeigen.

Literatur

- Alley, E. (1993): Combatting the Vulnerability of Communities. In: Merriman, P. A.; Browitt, C. W. A. (Hrsg.): Natural Disasters. Protecting Vulnerable Communities. London, 67-77.
- Bollin, C. (2003): Gemeindeorientierte Katastrophenvorsorge. Erfahrungen aus Zentralamerika. Eschborn.
- Europäische Kommission (2007): Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen. Mitteilung der Kommission vom 12. Dezember 2006 über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen. Brüssel. Online unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33260_de.htm (letzter Zugriff am 28.07.2009).
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM 2009 82). Ein Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen. Online unter: http://ec.europa.eu/environment/civil/pdfdocs/com_2009_82de.pdf (letzter Zugriff am 10.05.2009).
- European Commission DG Environment (2008): Assessing the Potential for a Comprehensive Strategy for the Prevention of Natural and Manmade Disasters. Final Report. Online unter: http://ec.europa.eu/environment/civil/pdfdocs/stakeholders/potential_prevention_strategy.pdf (letzter Zugriff am 25.05.2009)
- Freeman, P. K.; Martin, L. A.; Linnerooth-Bayer, J.; Mechler, R.; Pflug, G.; Warner, K. (2003): Disaster Risk Management: National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk and Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction. Washington D. C.
- Garatwa, W.; Bollin, C. (2002): Arbeitskonzept Katastrophenvorsorge. Eschborn.
- Kohler, A.; Jülich, S.; Bloemertz, L. (2004): Risikoanalyse – eine Grundlage der Katastrophenvorsorge. Eschborn.

- Lawell, A. (2002): Local Level Risk Management. Concepts and Experience in Central America. The Latin American Social Science Faculty and the Network for the Social Study of Disaster Prevention in Latin America (LARED). Beitrag für den Disaster Preparedness and Mitigation Summit, 21.-23.11.2002, Neu-Delhi, Indien. Online unter: http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/llrmceca/llrmceca_abr-24-2003.pdf (letzter Zugriff am 08.02.2010).
- Lewis, J. (1999): Development in Disaster-Prone Places. Studies of Vulnerability. London.
- Münchener Rückversicherung (2000): Topics 2000: Naturkatastrophen. Stand der Dinge. Topics Sonderheft Millennium. München. Online unter: http://www.munichre.com/publications/302-02353_de.pdf (letzter Zugriff am 30.07.2009).
- Plate, E.J.; Merz, B.; Eikenberg, C. (2001): Naturkatastrophen: Herausforderung an Wissenschaft und Gesellschaft. In: Plate, E.J.; Merz, B. (Hrsg.): Naturkatastrophen: Ursachen, Auswirkungen, Vorsorge. Stuttgart, 1-47.
- Quarantelli, E.L. (2003): Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks. In: Kreimer, A.; Arnold, M.; Carlin, A. (Hrsg.): Building Safer Cities. The Future of Disaster Risk. Washington, D.C., 211-231. = Disaster Management Risk Series No. 3.
- Stirn, W.M. (1996): Katastrophenhilfe in Entwicklungsländern. Effizienzpotentiale der deutschen Auslandshilfe. Hamburg.
- UN/ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) (2004): Terminology – Basic terms of disaster risk reduction. Online unter: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm> (letzter Zugriff am 14.05.2009).
- Varley, A. (1994): The Exceptional and the Everyday: Vulnerability Analysis in the International Decade for Natural Disaster Reduction. In: Varley, A. (Hrsg.): Disasters, Development and Environment. Chichester, 1-11.
- Wagner, K. (2008): Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie. Bewertung der Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Natur und Recht 31, 774-779.
- White, G.F. (1988): Paths to Risk Analysis. In: Risk Analysis 8, 2, 171-175.

Anna Growe, Thomas Zimmermann

Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

Gliederung

- 1 Anlass zur Themenwahl
- 2 Hintergrund
- 3 Beiträge in der Arbeitsgruppe
- 4 Diskussion in der Arbeitsgruppe

1 Anlass zur Themenwahl

Ein weiterer Aspekt des Themas Integration umfasst die Integration von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Rahmen von Planungsprozessen. Der Fokus liegt dabei auf einer Verknüpfung von heterogenen Anforderungen an Planungsprozesse von Seiten der Zivilgesellschaft und von Seiten der Planungsträger sowie auf der Verbindung dieser Ansprüche in unterschiedlich gesteuerten Planungsprozessen (top-down und bottom-up).

Dabei geht es um übergeordnete Aspekte der Integration, die inhaltlich nicht auf einzelne Planungsadressaten oder Bevölkerungsgruppen zugespielt sind, sondern sich auf die Frage beziehen, wie die Belange von unterschiedlichen Interessensgruppen in Planungsprozesse integriert werden können. Durch diese Perspektive konnte das Thema Integration als ziel- und zielgruppenübergreifendes Thema diskutiert werden, das alle Planungsebenen und -prozesse betrifft.

2 Hintergrund

Seit den späten 1970er Jahren hat sich in den Planungsdisziplinen die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich die Akzeptanz von Planung erhöht, wenn Planungs„betroffene“ nicht nur informiert, sondern auch beteiligt werden. Parallel änderte sich das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft¹, von der mehr Eigenverantwortung gefordert wird. Diese Forderung ist zugleich mit einer stärkeren Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an Prozessen der räumlichen Planung verbunden. In solchen neuen Prozessen sollen Inhalte entwickelt werden oder es soll Verständnis für Planungsziele entstehen.

Es können jedoch auch neue Konflikte entstehen, wenn hoheitliche Planungen nicht den Vorstellungen und Wünschen der zivilgesellschaftlichen Akteure entsprechen. Die Konflikte können dabei sowohl bei der Erarbeitung der Ziele als auch bei der Vermittlung und Abstimmung der Ziele im Rahmen der Beteiligungsprozesse entstehen.

¹ In der Arbeitsgruppe wurden unter dem Begriff der Zivilgesellschaft die private Wirtschaft, Bürger und der dritte Sektor subsumiert.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit der Pluralisierung der Gesellschaft eine Vielzahl von heterogenen Teilgruppen um die Nutzung des Raums konkurriert und ihre unterschiedlichen Raumansprüche im Rahmen der Beteiligungsprozesse artikuliert.

Neben den erhöhten Anforderungen an Planungsprozesse birgt die Entwicklung auch Chancen für die räumliche Planung, wenn Akteure der Zivilgesellschaft ein eigenes und gemeinsames Problem- und Handlungsbewusstsein entwickeln, eigene wie gemeinsame Raumansprüche formulieren und bei der Umsetzung dieser Ansprüche mitwirken. Die räumliche Planung ist gefordert, einen geeigneten Rahmen zu schaffen, um diese Potenziale freizusetzen. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen nach der Qualität, den Ansatzmöglichkeiten der Integration und der Trägerschaft zivilgesellschaftlicher Raumansprüche in hoheitlichen Planungsprozessen:

- Welche Qualitätssteigerungen erlangen Planungsinhalte durch Integration und Trägerschaft zivilgesellschaftlicher Raumansprüche?
- Mit welchen Instrumenten und Verfahren kann die Integration und Trägerschaft von zivilgesellschaftlichen Raumansprüchen weiterentwickelt und verbessert werden?

3 Beiträge in der Arbeitsgruppe

Vor diesem Hintergrund referierten in der Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?“

- *Cathrin Zengerling* zur Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Abkommen und deren Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland,
- *Gabriele Schmidt* zur sozialen Stadtpolitik in England unter New Labour,
- *Elena Wiezorek* zur Integration privater Eigentümer in den Stadtumbau und
- *Nils Scheffler* anhand eines praktischen Beispiels aus der Stadt Fürstenwalde zur Verknüpfung von Top-down und Bottom-up-Prozessen.

Durch die Beiträge konnten unterschiedliche Perspektiven auf die Fragen nach den möglichen Qualitätssteigerungen durch die Integration der Zivilgesellschaft und die Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in Instrumenten und Verfahren gewonnen werden. Der erste Beitrag gab einen Überblick über rechtliche Grundlagen, der zweite Beitrag ermöglichte Vergleiche zu dem Vorgehen in England. Der dritte und vierte Beitrag konkretisierten die Diskussion an Beispielen aus dem Stadtumbau in Deutschland.

Cathrin Zengerling betrachtete in ihrem Beitrag² rechtliche Entwicklungen, die eine verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse zum Ziel haben. Sie legte dabei einen Fokus auf Neuregelungen, die die Bürgerbeteiligung in hoheitlichen Planverfahren stärken sollen, und auf neue Vorschriften, die private Initiativen zur Stadtentwicklung ermöglichen. In ihrem Beitrag hinterfragte sie, ob und auf welche Art die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in Planungsprozessen durch diese Neuregelungen tatsächlich gestärkt wird.

Der Beitrag verdeutlichte, dass internationale Abkommen zunehmend eine stärkere Partizipation in Beteiligungsprozessen fordern. Allerdings werden die internationalen Vorgaben nur unzureichend in das deutsche Recht übernommen und teilweise durch Beschleunigungsgesetzgebungen, z. B. für Infrastrukturvorhaben, konterkariert.

² Dieser Beitrag ist nicht in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

Als Fazit formuliert sie in ihrem Beitrag, dass die Voraussetzung für eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit stets der Wille der politisch Verantwortlichen ist. Ein wichtiger Anreiz für die tatsächliche Beteiligung der Zivilgesellschaft ist außerdem ein erkennbares Ziel des Beteiligungsprozesses, das von Seiten der Planung auch deutlich kommuniziert werden muss, um den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine zielgerichtete Artikulation zu ermöglichen.

Gabriele Schmidt berichtete von der sozialen Stadtpolitik in England unter New Labour, in der die Partizipation als Gegenstrategie zu sozialen Exklusionsprozessen verstanden wird. In ihrem Beitrag machte sie deutlich, dass bei der Integration der Zivilgesellschaft in Planungsverfahren sowohl zwischen unterschiedlichen räumlichen Ebenen als auch dem Grad der Konkretisierung einer Planung bzw. eines Projektes unterschieden werden muss. So sind z. B. Bewohner leichter für eine aktive Beteiligung an Planungen für konkrete Projekte in ihrer Nachbarschaft zu gewinnen. In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, die Methoden der Beteiligung intensiver nach Zweck und Zielgruppe zu differenzieren.

Darüber hinaus wurde in der Diskussion ein Konflikt zwischen der aus Sicht der demokratischen Teilhabe wünschenswerten Integration der Zivilgesellschaft einerseits und der Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltung andererseits herausgearbeitet, da umfangreiche Beteiligungsverfahren den Zeit- und Arbeitsaufwand für Planverfahren vielfach verlängern bzw. erhöhen.

Elena Wiezorek verdeutlichte anhand von Beispielen aus dem Stadtumbau, dass neue städtebauliche Herausforderungen in Folge des demographischen Wandels neue Herangehensweisen in der Stadtentwicklung erfordern. Um private Eigentümer stärker in den Stadtumbauprozess einzubeziehen, wird gegenwärtig in einem ExWoSt-Modellvorhaben das Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaften erprobt. Der Ansatz der Eigentümerstandortgemeinschaften ist auf die Grundstückseigentümer fokussiert und bindet sie stärker in den Stadtumbauprozess ein, indem sie zu einem gemeinsamen Vorgehen angeregt werden. Vernachlässigt wird mit dem Ansatz jedoch die Integration weiterer Akteure der Zivilgesellschaft. Eine ähnliche Tendenz ist auch bei dem Instrument der Business und Housing Improvement Districts festzustellen.

Am Beispiel des Bananenkellers und des Paradeplatzes in der Stadt Fürstenwalde/Spree schilderte *Nils Scheffler* Umsetzung und Konsequenzen eines Beteiligungsverfahrens, indem Bottom-up- und Top-down-Prozesse verknüpft wurden. Inhalt des Beteiligungsverfahrens war die Erarbeitung der Neugestaltung des Bananenkellers und des Paradeplatzes im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Tragfähigkeit und städtebaulicher Notwendigkeit. In seinem Beitrag stellte er den Prozess der Beteiligung zur Diskussion, der Top-down- und Bottom-up-Prozesselemente umfasste. Dazu gehörten die Einbeziehung potenzieller Nutzer sowie Anrainer der Brachfläche, sowie ein diskursives Workshopverfahren mit Fachplanern und eine Präsentation und Diskussion der Ergebnisse mit den Stadtverordneten und Bürgern. In der anschließenden Diskussion im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde herausgearbeitet, dass durch eine geschickte Steuerung der Integration durch die planende Verwaltung die Entwicklung planerischer Ziele und deren Umsetzung entscheidend beeinflusst werden kann.

4 Diskussion in der Arbeitsgruppe

In der anschließenden Diskussion arbeiteten die Teilnehmer der Arbeitsgruppe heraus, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft unterschiedliche Funktionen erfüllen kann. Dabei kann der Grundanspruch einer Demokratisierung der Planungsziele und Prozesse von einem Verständnis der Zivilgesellschaft als wichtige „Ressource“ im Zusammenhang mit Planungsprozessen getrennt werden.

Zum einen wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft aus dem Anspruch heraus durchgeführt, die Ziele der Planung demokratischer zu entwickeln und planerische Prozesse demokratischer zu gestalten. Die Festlegung der Art und Weise einer Beteiligung der Zivilgesellschaft in Gesetzen führt jedoch auch dazu, dass die Integration zivilgesellschaftlicher Anforderungen vielfach ausschließlich aufgrund einer rechtlichen Notwendigkeit durchgeführt wird.

Zum anderen können heterogene Gruppen der Zivilgesellschaft als Informations- und Wissensressource genutzt werden. Die zusätzlichen Informationen der Bürger können gesehen werden, um neue Ziele zu entwickeln oder bereits bestehende Planungen zu optimieren und somit die Qualität der Planung zu erhöhen. Ergänzend kann durch die frühzeitige Einbindung der Zivilgesellschaft die Akzeptanz der Planungsziele und für die damit einhergehenden Prozesse erhöht und somit die Umsetzung der Planung beschleunigt werden. In diesem Zusammenhang können durch die Integration zivilgesellschaftlicher Akteure auch weitere Ressourcen mobilisiert werden, z.B. zeitliches oder finanzielles Engagement. Dieses Engagement kann dann für die Umsetzung von planerischen Maßnahmen genutzt werden und somit zugleich den Handlungsspielraum der planenden Behörden erweitern.

Je nachdem, welches Ziel bei der Integration von zivilgesellschaftlichen Akteuren primär verfolgt wird, z.B. die Akzeptanzsteigerung, die Informationsgewinnung oder die Ressourcenmobilisierung, müssen unterschiedliche Anforderungen an die Beteiligungsinstrumente erfüllt werden. So müssen die Prozesse z.B. je nach Ziel unterschiedlich offen gestaltet werden.

Herausforderungen bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft bestehen auch bei dem Grundanspruch der Demokratisierung durch Integration zivilgesellschaftlicher Akteure, insbesondere bei dem Versuch einer Stärkung der Beteiligung vielfältiger heterogener Gruppen. An der Stelle wird ein Dilemma der Integration der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse deutlich. Partizipation soll einerseits die Artikulationsfähigkeit von Minderheiten stärken und dabei jedoch zugleich die Demokratisierung von Planungszielen und -prozessen stärken, bei denen die Entscheidungen in der Regel mehrheitlich getroffen werden. Dieses Problem kann verschärft werden, wenn eine Integration zivilgesellschaftlicher Akteure nicht primär auf die Qualitätssteigerung von Planungsinhalten und -prozessen zielt, sondern das Empowerment von einzelnen zivilgesellschaftlichen Gruppen im Vordergrund steht.

Zusammenfassend wurde in der Diskussion die Integration der Zivilgesellschaft im Rahmen von Planungsprozessen als eine Möglichkeit zur Verbesserung der Qualität von Planungsinhalten und Planungsverfahren gesehen. Bei allen Problemen, die im Zusammenhang mit der Integration heterogener Gruppen und ihren sich widersprechenden Zielen auftauchen können, wurde die Integration zugleich als wichtiges Instrument verstanden, um Bürger – auch über Wahlen hinaus – an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen.

Gabriele Schmidt

Hoffnungsträger Zivilgesellschaft? Stellenwert zivilgesellschaftlicher Partizipation im New Deal for Communities in England

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 New Deal for Communities in England
 - 3 Analyseansatz
 - 4 Community at Heart: Erfahrungen mit dem NDC-Programm in Bristol
 - 4.1 Akteure
 - 4.2 Institutionendesign
 - 4.3 Politisch-institutioneller Kontext
 - 5 Fazit
- Literatur

1 Einleitung

Die Diskussion um Urban Governance unter Beteiligung der Zivilgesellschaft hat in den letzten Jahren unter Sozialwissenschaftlern und Politikern enormen Aufschwung erfahren. Insbesondere im Kontext sozialer Stadtentwicklung scheint es mittlerweile Allgemeingut zu sein, dass eine Revitalisierung benachteiligter Stadtquartiere nur im Zusammenwirken mit lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Bewohnern Erfolg versprechend ist. Zahlreiche europäische Staaten haben stadtpolitische Förderprogramme aufgelegt, die partizipative Verfahren bei der Ideenfindung, Entscheidung und Umsetzung von Stadtpolitik vorsehen, z. B. Bürgerhaushalt und Programm Soziale Stadt in Deutschland, Politique de la Ville in Frankreich, Neighbourhood Renewal und New Deal for Communities in England.

Der lokalen Ebene wird in diesem Kontext eine Schlüsselrolle zugesprochen, denn sie erweist sich aufgrund von drei Wesensmerkmalen lokaler Politik als ‚Experimentierbaustelle‘ für partizipative Entscheidungsverfahren als besonders geeignet: So ist sie erstens die Ebene, die die größte Nähe zum Bürger und dessen Lebenswelt aufweist, woraus sich zweitens eine Überschaubarkeit der zu lösenden Probleme und der einzubeziehenden Akteure ergibt. Drittens stehen Lokalverwaltungen, insbesondere in Großstädten, aufgrund anhaltender fiskalischer Engpässe unter besonderem Anpassungs- bzw. Kooperationsdruck, der sie auf die Suche nach neuen Partnern für die Erbringung sozialstaatlicher Serviceleistungen gehen lässt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2004: 147 f.; Pierre 2000: 2).

Insbesondere im zentralstaatlich regierten England sind seit dem Regierungsantritt von New Labour 1997 zahlreiche Reformmaßnahmen eingeleitet worden, die auf eine

„doppelte Dezentralisierung“ (*double devolution*) von Entscheidungskompetenzen von der nationalen zur lokalen Ebene und von lokalen Parlamenten zu öffentlich-privaten Partnerschaften setzen. Unter dem Motto „Joining it up locally“ werden im Bereich sozialer Stadtentwicklung zivilgesellschaftliche Akteure dazu aufgerufen, gemeinsam mit den *local authorities*¹ und *public agencies*² Lösungsstrategien für ihre Nachbarschaft zu erarbeiten. Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in lokalpolitische Entscheidungsprozesse verfolgt dabei im wesentlichen zwei unterschiedliche Zielstellungen: eine Effektivitätssteigerung des zersplitterten *public service*³ im Sinne integrierter und problemadäquater Interventionen und eine Revitalisierung lokaler Demokratie durch das Bereitstellen von Einflussmöglichkeiten jenseits der Wahlurne.

Doch sind Local Partnerships tatsächlich in der Lage, beide Ansprüche in Einklang zu bringen? Oder stehen beide Ziele zueinander in einem Spannungsverhältnis und kommt es zu einem Trade-off zwischen Partizipation und Effektivität? Und wie verläuft die Zusammenarbeit zwischen politisch-administrativen Eliten auf der einen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der anderen Seite? Welche Kontextfaktoren begünstigen eine für beide Seiten erfolgreiche Zusammenarbeit und welche stehen ihr im Wege?

Diese Fragen sollen am Beispiel des englischen Programms *New Deal for Communities* (NDC) und dessen Implementation in Bristol näher untersucht werden. Das von New Labour 1998 ins Leben gerufene Programm scheint insbesondere deshalb für die aufgeführten Forschungsfragen instruktiv, weil es als „Flaggschiff“ sozialer Stadtpolitik in England explizit beide Zielstellungen verfolgt. Nach einer kurzen Einführung in die Grundlagen und Zielstellungen des Programms werden am Beispiel der NDC-Partnership Community at Heart in Bristol mögliche Praxisprobleme kooperativer Politikgestaltung aufgezeigt. Unter Rückgriff auf den Analyserahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus wird abschließend der Einfluss von Akteursverhalten, Institutionendesign und des politischen Kontextes auf die Zusammenarbeit der Beteiligten und damit auf die Effektivität von Local Partnerships diskutiert.

2 New Deal for Communities in England

Das Programm *New Deal for Communities* wurde von New Labour bereits ein Jahr nach ihrem Regierungsantritt 1998 ins Leben gerufen und verfolgt das ambitionierte Ziel „to reduce the gaps between some of the poorest neighbourhoods and the rest of the country“ (ODPM 2005: 3). Das Programm gilt gemeinhin als „Flaggschiff“ der weitaus umfassenderen *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, die sich gegenüber früheren Maßnahmen der sozialen Stadtentwicklung durch eine Kombination von zwei vormalig

¹ Wie in jeder Untersuchung, die sich den institutionellen Strukturen eines anderen Landes widmet, stellt sich das Übersetzungsproblem. Im kontinentaleuropäischen Sprachgebrauch werden die Träger kommunaler Selbstverwaltung als „Kommunen“ bezeichnet, im angelsächsischen wird hingegen von *local councils* oder *local authorities* gesprochen. Während Kommunen als mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gebietskörperschaften begriffen und als solche rechtliche Träger von Rechten und Pflichten sind, ist dem angelsächsischen Rechtsdenken eine derartige verfassungsmäßige Verankerung fremd (vgl. Wollmann 2008: 24). Des Weiteren unterscheiden sich die *local authorities* in ihren Leitungs- und Entscheidungsstrukturen von den deutschen Kommunen. Deshalb werden hier die englischen Begriffe beibehalten.

² Der englische Begriff *public agency* umfasst sowohl *executive agencies*, that „were created to enable executive functions within government to be carried out by a well-defined business unit with a clear focus on delivering specified outputs within a framework of accountability to Ministers“ (Agencies and Public Bodies Team 2006: 2) wie auch *non-departmental public bodies*, die als (überwiegend) private Träger öffentlicher Dienstleistungen eine größere Unabhängigkeit gegenüber staatlicher Einflussnahme besitzen. Die für das *New-Deal-for-Communities*-Programm wichtigsten *public agencies* sind: der *Primary Care Trust*, die Polizei, die *Learning and Education Authority*, *Job Centre Plus* und die *Housing Associations*.

³ Der englische Begriff *public service* entspricht in seinem Bedeutungsgehalt daher den eingeschlossenen öffentlichen Dienstleistungen, in etwa dem deutschen Begriff der Daseinsvorsorge. Da in den 1980er Jahren unter Margaret Thatcher jedoch zahlreiche kommunale Dienstleistungen an private Träger abgegeben worden sind, wird auch hier der englische Begriff beibehalten.

getrennten Ansätzen auszeichnet: der Sensibilisierung aller Politikfelder für die Belange benachteiligter Nachbarschaften (*mainstreaming*) und sozialräumlich konzentrierter Maßnahmen (*area-based initiatives, ABIs*) (vgl. Wallace 2001: 2164). Das Programm *New Deal for Communities* ist somit keine gänzlich neue Erfindung New Labours, sondern fügt sich in eine bereits über vierzigjährige Geschichte sozialer Quartierspolitik in England ein (vgl. Lawless 2006: 1991). Was diese gebietsbezogene Initiative von ihren Vorgängern indes unterscheidet und Kommentatoren dazu veranlasst, vom NDC-Programm als „one of the most ambitious and innovative ABIs ever introduced in England“ (Pearson 2009: 48) zu sprechen, sind der gegenüber früheren Initiativen langfristige Zeithorizont und die hohe Konzentration von Fördermitteln in vergleichsweise kleinen Gebieten. Insgesamt 39 Gebiete mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 9.800 Bewohnern haben rund 50 Millionen Pfund erhalten, um in einem Zeitraum von zehn Jahren einen integrierten und partizipativen Quartiersansatz zu erproben (vgl. SEU 1998). Im Zentrum des NDC-Programms steht die Beteiligung und das Empowerment der Bewohner, die gemeinsam mit Vertretern der *local authority* und des *public service*, zivilgesellschaftlichen Organisationen und örtlichen Gewerbetreibenden Lösungsstrategien für ihre Nachbarschaft in Neighbourhood Partnerships erarbeiten. Der Partizipation von Bewohnern wird dabei ein zentraler Stellenwert beigemessen: „Communities need to be consulted and listened to, and the most effective interventions are often where communities are actively involved in their design and delivery, and where possible in the driving seat“ (SEU 2001, para 1.19).

Das NDC-Programm verknüpft dabei ein partizipatives Demokratiemodell auf Nachbarschaftsebene mit dem Ziel, den *public service* in den Gebieten innovativer und effizienter zu machen und auf diese Weise die Kluft zwischen benachteiligten Quartieren und dem Rest des Landes zu schließen (vgl. Sullivan 2001: 3; Geddes 2006: 81). Die kleinräumige Ebene der Nachbarschaft wird dabei als geeigneter Rahmen für eine Reform des *public service* angesehen, dessen unzureichende Performanz von New Labour als wesentlicher Faktor sozialräumlicher Exklusion benannt wird: „Poor services in deprived neighbourhoods compound the misery of living on a low income, with people who already have trouble making ends meet facing higher prices in shops, worse schools, fewer doctors and higher rates of crime“ (SEU 2001: 17).

Die Neighbourhood Partnerships und das bei New Labour zentrale Prinzip des *joined-up working* gelten dabei als Scharnier zwischen den Zielen der demokratischen Erneuerung auf der einen und der Bündelung bzw. stärkeren Koordination des zersplitterten *public service (streamlining)* auf der anderen Seite. Diese Verknüpfung basiert auf vier unterschiedlichen Erwartungen von New Labour an neighbourhood governance, die im Anschluss an Lowndes und Sullivan (2008) idealtypisch als *civic, social, political* und *economic rationale* unterschieden werden können und sich zu unterschiedlichen Anteilen in New Labours Reformmaßnahmen wiederfinden. So basiert das White Paper *Communities in Control* (2008) auf der Prämisse, dass die Nachbarschaft das ideale Terrain für partizipative Governance und damit für eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in politische Entscheidungen darstelle. Aus praktischen Gründen (geographische Nähe der Akteure, Themen nahe an der Erfahrungswelt der Bewohner) wie auch aus normativen Gesichtspunkten (gemeinsam geteilte Werte und Erfahrungen, Zusammentreffen von Eigeninteresse und Gemeinwohl) eigne sich die Nachbarschaft demnach – ganz im Sinne von Tocqueville – als „Schule der Demokratie“ (*civic rationale*, vgl. Lowndes/Sullivan 2008: 57). Überdies trage eine breite Partizipation in Planungsprozessen zu einer höheren Zufriedenheit der Bürger mit lokaler Politik und einer stärkeren Identifikation mit dem (nachbarschaftlichen) Gemeinwesen bei: „When a citizen feels that they can have an influence over local decisions and that their voice will be

heard and respected, this can improve their general sense of well-being and even levels of happiness. Two reasons are given for this: first, that participatory democracy leads to better decision-making, so that people feel the Government's actions more closely match the people's wishes; and second, because people value being directly involved in democracy" (Department for Communities and Local Government 2008: 22).

Im Anschluss an die vom Sozialkapitalkonzept postulierte *strength of weak ties* (vgl. Putnam 1993; Granovetter 1973) setzt auch die *National Strategy for Neighbourhood Renewal* auf Partizipation als Mittel gegen soziale Exklusion und rückt das Empowerment der Bewohner ins Zentrum.

Eng damit verbunden ist die Annahme, dass partizipative Governance die insbesondere auf lokaler Ebene diagnostizierten Probleme der Politikverdrossenheit und -entfremdung kuriert, indem zivilgesellschaftliche Beteiligung politische Verantwortungsträger wieder stärker an den Bürgerwillen rückbindet und damit Responsivität und Verantwortlichkeit stärkt (*political rationale*).

Unter *social rationale* fassen Lowndes und Sullivan (2008: 58) die Erwartung, dass ein partnerschaftliches Zusammenarbeiten der Akteure am besten auf Nachbarschaftsebene zu realisieren sei, da hier das lokale „Expertenwissen“ der Bürger zu innovativen und integrierteren Problemlösungen beitrage. Dieser Ansatz zeigt sich insbesondere in der bedeutenden Londoner Rede Tony Blairs von 2001: „After years of intervention centrally (...) I want power devolved down in our public services, so that the creative energy of our teachers, doctors, nurses, policy officers is incentivised and released. They are the social entrepreneurs of the future“ (Blair 2001: 1).

In der *economic rationale* wird dieses zivilgesellschaftliche Innovationspotenzial mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung des *public service* verknüpft. Hier wird der Bewohner weniger als Bürger, denn als Kunde konzipiert, der beteiligt wird, um die wahren Probleme vor Ort zu identifizieren und damit zu stärker koordinierten und bedürfnisgerechten Serviceleistungen beiträgt (Lowndes/Sullivan 2008: 59).

Zusammenfassend rangieren die Erwartungen an neighbourhood governance zwischen Sozialkapitalbildung und Empowerment, Demokratieerneuerung und einer Innovations- und Effektivitätssteigerung der Daseinsvorsorge und lokaler Politik.

Wo viele Erwartungen sind, ist naturgemäß die Kritik nicht fern. Skeptiker kritisieren an New Labours Local-Partnership-Paradigma denn auch in der Regel folgende Ambivalenzen:

- Die Rolle der Nachbarschaft: Communities werden gleichzeitig als Problem und Objekt staatlicher Maßnahmen wie auch als Politikinstrument konzeptionalisiert (vgl. Rose 2000). Dabei setzt New Labour genau in jenen Nachbarschaften auf Eigeninitiative und Selbststeuerung, in denen wenig Sozialkapital vorhanden ist. Es bleibt indes eine offene Frage, ob die Beteiligten die erforderlichen Qualifikationen besitzen, um die umfassenden Erwartungen an *neighbourhood governance* einlösen zu können.
- Die Rolle des Bürgers: Entlang der vier Konzeptionen von Nachbarschaft schwankt die Rolle der Beteiligten zwischen zu konsultierenden Service-Usern, die in erster Linie zu einer Effektivitätssteigerung des *public service* beitragen sollen, und gewählten Repräsentanten, deren direkte Mitbestimmung für eine Revitalisierung lokaler Demokratie steht. Aus beiden Konzeptionen – die Joseph-Rowntree-Foundation unterscheidet zwischen *local knowledge* und *local representation* – resultieren jedoch unterschiedliche Rollenanforderungen und Legitimitätskriterien

(vgl. Barnes/Sklecher/Beirens 2008: 72 ff.), die zu Kompetenzkonflikten zwischen den Beteiligten in Partnerships führen können.

- Die Rolle der Partnerships: Während die Reformmaßnahmen der *National Strategy for Neighbourhood Renewal* auf lokal flexible Lösungsstrategien setzen und damit einen starken Community-Fokus haben, weisen straffe zentralstaatliche Outputvorgaben in eine andere Richtung. Kritiker bemängeln deshalb, dass die Gestaltungsfreiheit der Partnerships an der Umsetzung nationaler Managementvorgaben ihre Grenzen finde und die Ermächtigung der lokalen Ebene zur Farce werde: „Despite the repeated assertions that urban policy is now community-focused, and oriented towards the involvement and activation of local knowledge in the policy process, the practices of urban governance remain highly centralized and output-focused“ (Imrie/Raco 2003: 27; vgl. auch Geddes 2006).

Im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage nach dem Verhältnis von zivilgesellschaftlicher Partizipation und Effektivität in lokalen Governance-Strukturen lassen sich Spannungen zwischen den vier Konnotationen von Nachbarschaft insofern vermuten, als erstens das Ziel des Empowerments sozial schwacher Bevölkerungsgruppen schwer mit einer effektiven, nach New Public Management-Kriterien ausgerichteten Steuerung vereinbar ist. Zweitens besteht ein gewisser Widerspruch zwischen einer Stärkung direkt-demokratischer Mitbestimmung auf lokaler Ebene auf der einen und zentralstaatlich vordefinierten Zielvorgaben auf der anderen Seite. Für eine Analyse dieser Annahmen am Beispiel der NDC-Partnership in Bristol wurde auf einen Forschungsansatz aus der Politikfeldforschung zurückgegriffen: den Akteurszentrierten Institutionalismus.

3 Analyseansatz

Der Akteurszentrierte Institutionalismus von Fritz Scharpf und Renate Mayntz geht davon aus, dass „soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert, und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (Scharpf 2009: 17). Mit anderen Worten wird der Politikoutput einerseits von der Beschaffenheit von Institutionen (z. B. Kompetenzen, Prozesse, Zugangsregeln) und andererseits von den Interessen und dem Verhalten der beteiligten Akteure bestimmt. Der analytische Gehalt von Institutionen liegt darin, dass sie das Handeln von Akteuren ermöglichen und beschränken, indem sie einen Identifikationsrahmen bereitstellen, der ihre Problemwahrnehmungen und Ziele beeinflusst sowie bestimmte Handlungen erlaubt bzw. verbietet. Da Institutionen jedoch von Menschen geschaffen werden und nur einen Handlungsrahmen vorgeben, ist ihr Einfluss nie vollständig.

Unter dem institutionellen Kontext soll hier zum einen das Institutionendesign der NDC-Partnership in Bristol, also seine Mitgliederauswahl, Entscheidungsmodi und die Offenheit bzw. Transparenz nach außen verstanden werden. Da NDC-Partnerships in England in ein Mehrebenengeflecht von lokalen, regionalen und nationalen Institutionen und Vorgaben eingebunden sind, werden diese ebenfalls als Kontextfaktor in die Analyse mit aufgenommen. Die Interaktionen zwischen den Akteuren im Netzwerk werden somit einerseits als abhängige Variable (Wodurch wurde die Zusammenarbeit der Akteure beeinflusst? Wie inklusiv waren die Netzwerke?) wie auch als unabhängige Variable behandelt (Wie hat sich das Verhalten der Akteure auf den Erfolg und Misserfolg von *Community at Heart* ausgewirkt?). Dabei wird davon ausgegangen, dass kooperatives Verhalten und ein gewisses Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Akteuren die Zusammenarbeit und damit das gemeinsame Problemlösen im Netzwerk beför-

dern, während auseinanderklaffende Erwartungen und Zielvorstellungen sowie Konflikte zwischen den Akteuren ein effektives Problemlösen im Sinne eines Aufbaus von strategischen und integrierten Kooperationsstrukturen behindern.

4 Community at Heart: Erfahrungen mit dem NDC-Programm in Bristol

Wie groß zum Teil der Abstand zwischen florierenden und benachteiligten Quartieren in englischen Städten ist, lässt sich exemplarisch in Bristol beobachten, die als eine von 17 Modellstädten 1999 in das NDC-Programm aufgenommen wurde⁴.

Obwohl die Stadt seit ihrem Aufstieg zur ‚Sunbelt City‘ in den 1980er Jahren zu den aufstrebendsten Städten Englands zählt und nach London die zweitniedrigste Arbeitslosenquote aufweist, zählen 39 Quartiere im Osten und Süden der Stadt zu den 10 % der am stärksten benachteiligten Gebieten Englands (BCC 2007: 9). Bristol ist eine sozial und ethnisch gesplante Stadt, die durch ein Nebeneinander von viktorianischen Villengenden und heruntergekommenen Großwohnsiedlungen und tristen Reihenhaushausgeden geprägt ist.

Das NDC-Gebiet liegt im östlichen Stadtzentrum und umfasst die Quartiere Barton Hill und The Dings, Teile von Redfield und Lawrence Hill. Mit 5.500 Bewohnern und 3.200 Haushalten ist es ein im Vergleich zur durchschnittlichen Größe der NDC-Gebiete kleines Gebiet mit einer gemischten Bebauungs- und Nutzungsstruktur. Traditionell eine weiße Arbeitersiedlung, hat insbesondere die Großwohnsiedlung von Barton Hill während der Programmlaufzeit einen rapiden Wandel in der Bewohnerzusammensetzung durchgemacht und einen Großteil der nach Bristol gekommenen somalischen Flüchtlinge aufgenommen. Innerhalb von zehn Jahren ist der Anteil von Bewohnern mit Migrationshintergrund im Gebiet von 10 % auf 32 % angestiegen. In der Nachbarschaft, die durch hohe Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut, eine niedrig qualifizierte Bewohnerschaft und eine hohe Bewohnerfluktuation gekennzeichnet ist, sind infolgedessen Konflikte und Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen aufgetreten. Neben einer hohen Benachteiligung in den Bereichen Bildung, Arbeitslosigkeit und Kriminalität lagen die größten Probleme des Gebietes in einer im Vergleich zur Gesamtstadt doppelt so hohen Sterblichkeitsrate, dem schlechten Gesundheitszustand der Bewohner sowie einer hohen Kriminalitätsfurcht, die mit einem geringen Vertrauen in die örtliche Polizei einherging (Smith 2005: 8-14). Die Zufriedenheit der Bewohner mit ihrem Wohnviertel sowie das Vertrauen in den *council* und den *public service* waren gering: „Within the NDC area there was a relatively low sense of satisfaction with the area as a place to live (in comparison with other NDC neighbourhoods) and serious disaffection with the quality of the police service in the area. (...) On the whole, Bristol NDC residents also did not feel part of the local community nor did trust local authority services or their local schools in comparison to other NDC areas“ (Smith 2005: 9).

Die Vision von *Community at Heart*, der NDC-Partnership von Bristol, war von Beginn an die einer bewohnergetragenen Organisation (*resident-led organisation*), in der die Bewohner mit örtlichen Stakeholdern bei der Problemdefinition, Projektentwicklung und Entscheidungsfindung zusammenarbeiten. Dabei wurde den Bewohnern nicht nur

⁴ Die Auswahl der Programmstädte wurde zentralstaatlich auf Grundlage des Multiple Deprivation Index (MID) vorgenommen. Der MID misst die sozialräumliche Benachteiligung auf Basis geographisch kleiner Einheiten, den Lower Super Output Areas (SOAs), die eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 1.500 Bewohnern umfassen. Der MID beinhaltet insgesamt 37 Indikatoren, die sozialräumliche Benachteiligung in den Dimensionen Einkommen, Gesundheit, Bildung, Wohnungsbau, Soziale Infrastruktur, Wohnumfeld und Kriminalität messen und mit unterschiedlicher Gewichtung zu einem Indikator, dem MID, zusammengefasst werden.

bei der Problemdefinition zu Beginn, sondern durch die mehrheitliche Besetzung des *executive boards*⁵ mit Anwohnern – ein dem Quartiersrat ähnliches Entscheidungsgremium – formal eine Schlüsselrolle zugesprochen. Dies drückt sich auch im Handlungskonzept von *Community at Heart* aus: „From the very beginning, the partnership was aware that simply to apply for funds to improve the physical aspects of the area would be to miss some of the underlying causes of why there was disadvantage, deprivation and discrimination in the first place. The revenue funding scheme supported the view that, to transform the lives of people of the area required intensive support and resources to be directed straight to the residents themselves“ (Community at Heart 2005: 7).

Um die Strategiefähigkeit der Partnership zu gewährleisten bzw. dem Regierungsziel einer Effektivitätssteigerung des organisatorisch zersplitterten *public service* näherzukommen, hat *Community at Heart* zugleich auf eine breite Einbindung der *public agencies*, insbesondere der Polizei, den Schulen, dem National Health Service und den Primary Care Trusts gesetzt: „So, if this vision is to be achieved, the scheme must work with a real sense of collaboration with service providers to ensure that values, principles and strategic priorities agreed for the area, are shared with them and their views are fully taken into account“ (Community at Heart 2005: 7).

In insgesamt acht Handlungsfeldern (Wohnungsbau, Arbeit und lokale Ökonomie, Gesundheit, Bildung, Kriminalität, Rassismus, Gemeinwesenarbeit, Kunst und Sport sowie Freizeitgestaltung) wurden folgende Zielstellungen formuliert, um eine Verbesserung des Gebietes in den zentralstaatlich vorgegebenen *floor targets*⁶ zu erreichen (vgl. Smith 2005):

- Reduktion der Arbeitslosigkeit durch Trainingsmaßnahmen für Bewohner und Existenzgründer sowie Unterstützungsangebote für die lokale Ökonomie
- Erhöhung der Zufriedenheit der Bewohner mit ihrem Wohngebiet durch Wohnumfeldmaßnahmen, eine Erhöhung des Sicherheitsstandards der Wohngebäude und der Bereitstellung von nachfragegerechtem Wohnraum für Familien und Senioren
- Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bewohner durch Wohnumfeldmaßnahmen, Gesundheitserziehung und den Bau eines Gesundheitszentrums, das alle medizinischen Dienste unter einem Dach vereint
- Verbesserung der schulischen Leistungen von Schülern – insbesondere von Schülern mit Migrationshintergrund – durch den Bau einer neuen Grundschule und eines Familienzentrums sowie durch frühkindliche Förderung und eine stärkere Zusammenarbeit mit den Eltern
- Reduktion der Kriminalität und Kriminalitätsfurcht durch bauliche Sicherheitsmaßnahmen, den Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften und *Neighbourhood Policing*, Conciergesystemen in den Großwohnsiedlungen sowie präventive Projektarbeit

⁵ Das *executive board* entspricht in seinen Aufgaben in etwa dem deutschen Modell des Quartiersrats. Dieses durchschnittlich 22 Mitglieder umfassende Gremium ist damit beauftragt, die gebietsspezifischen Problemlagen zu identifizieren, eine langfristige Entwicklungsstrategie zu erarbeiten und zu beschließen sowie die Projekte vor Ort auszuwählen und zu betreuen. Gemeinsam mit der *local authority* und den *Government Offices for the Regions* soll sich der *executive board* darüber hinaus um die Einwerbung zusätzlicher Fördergelder kümmern (vgl. ODPM 2005: 32 f.)

⁶ Unter *floor targets* werden die von der Zentralregierung vorgegebenen Mindeststandards für kommunale Leistungen verstanden. Die Erreichung der *floor targets* in den unterschiedlichen Handlungsfeldern (z. B. die Senkung der Kriminalitätsrate um Prozentsatz X) wird als zentrales Evaluationskriterium für die Performanzmessung der Partnerships herangezogen.

- Ausbau des Freizeitangebots in den Bereichen Gemeinwesenarbeit, Kunst und Sport und Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhalts und bürgerschaftlichen Engagements

Von den aufgeführten Handlungsfeldern hat *Community at Heart* in der ersten Programmhälfte insbesondere in den Bereichen Wohnungsbau, Bildung und Bewohnerzufriedenheit Fortschritte erzielt. So hat sich das Erscheinungsbild des Gebiets durch zahlreiche Bau- und Wohnumfeldmaßnahmen wie z. B. die Gestaltung der Parkanlagen und eines Spielplatzes sowie dem Teilabriss und Neubau von Wohngebäuden in Barton Hill deutlich verändert. Die Wohnhochhäuser in Barton Hill wurden mit neuer Sicherheitstechnik ausgestattet, von der nahezu jeder zweite Haushalt profitiert hat. Die Zufriedenheit der Bewohner mit ihrer Wohnsituation ist trotz anhaltender Bewohnerfluktuation leicht, mit den örtlichen Schulen und der Polizeiarbeit sogar deutlich angestiegen. Gleichzeitig ist die Kriminalitätsfurcht gesunken. Obwohl die Kriminalität insgesamt nicht zurückgegangen ist, nutzen die Bewohner den öffentlichen Raum wieder für Freizeitaktivitäten. Im Handlungsfeld Gesundheit besteht der Haupterfolg im Bau eines nachbarschaftlichen Gesundheitszentrums, das zahlreiche medizinische Versorgungsleistungen unter einem Dach zusammenführt (Smith 2005: 36). Im Bereich Bildung konnten in der Altersgruppe der Teenager einige Schulleistungserfolge erzielt und das Engagement von Eltern an Schulen erhöht werden.

Insgesamt wurde jedoch die Performanz von *Community at Heart* in der 2005 durchgeführten Zwischenevaluation im Vergleich zu den anderen NDC-Gebieten als unterdurchschnittlich bewertet: „This analysis suggests that along with Salford, Manchester and Luton, the Bristol NDC area was part of a group of neighbourhoods that were doing OK but that there was evidence of relative decline (to all NDC neighbourhoods)“ (Smith 2005: 30).

Das relativ schlechte Abschneiden von *Community at Heart* trotz anfänglich großer Unterstützung durch den *council* und das Government Office South West führt die Zwischenevaluation insbesondere auf eine mangelnde Kooperation der beteiligten Akteure, die schwache Koordination zwischen dem *executive board* und seinen einzelnen Arbeitsgruppen sowie auf ein *lack of leadership* von Seiten des Boards zurück. Darüber hinaus sei es dem Board nicht gelungen, frühzeitig die *public agencies* als Partner zu gewinnen (vgl. Smith 2005: 44 f.).

Worin liegen die Ursachen für die unzureichende Kooperation der beteiligten Akteure und der mangelnden Strategiefähigkeit von *Community at Heart*? Entlang der Untersuchungsdimensionen Akteursverhalten, Institutionendesign und politischer Kontext sollen mögliche Einflussfaktoren benannt werden.

4.1 Akteure

Als ein großes Potenzial wurde von der Zwischenevaluation die hohe Engagementbereitschaft der Bewohner bewertet. Bereits der Wettbewerbsantrag für den Erhalt der Fördergelder wurde maßgeblich von den Bewohnern mitgetragen, die vom *council*, der University of the West of England und dem Government Office for South West in ihrer Aufgabe unterstützt wurden. Weitere wichtige Akteure waren die Polizei, die Schulen, die Gewerbeinitiative BEST und der National Health Service. Sarah, eine der Schlüsselpersonen in der Anfangsphase, spricht in diesem Zusammenhang von einer euphorischen Aufbruchsstimmung, die das NDC-Wettbewerbsverfahren ausgelöst hat: „In the beginning, there was so much excitement. (...) Everybody was really high, whipped up. It was Tony Blair, in his programme, speaking to us. In the beginning, we were very enthusiastic“.

Diese Aufbruchsstimmung konnte auf dem Weg von der Antragstellung bis zur Programmimplementation jedoch nicht aufrechterhalten werden, was mehrere Prozessbeteiligte auf eine gewisse Ernüchterung durch die Realität, auf Konflikte zwischen den Akteuren aufgrund divergierender Zielvorstellungen sowie auf das nachlassende Engagement seitens des *councils* und der *public agencies* zurückgeführt haben: „In the beginning we had some very, very high people, quite high in their organisations that came to that board and could make decisions. And over time that changed. So there were representatives from organisations, but they weren't in the position to be able to say 'Yes, we can do that, yes I'm going back to my organisation to say we are going to change the way they work'. So, from that point of view, I think it actually watered down, the sort of clout that the board had. And I think it is important that it has clout, because when you are trying to spend a lot of money, and have a really big impact, you need to be able to do things differently, and in order to do things differently you need to have people that are in positions that have the authority that can grant that flexibility. And that changed very quickly“ (Sarah, Barton Hill Settlement).

Als mögliche Ursachen für die nachlassende Unterstützung der öffentlichen Akteure können – insbesondere beim *council* und dem *Primary Care Trust* – Ressourcenknappheit und interne Umstrukturierungsprozesse genannt werden, die ein kontinuierliches Engagement und damit die Bereitschaft zu Organisationsreformen und der Bereitstellung zusätzlicher Mittel gedämpft haben (vgl. Smith 2005: 45). Anstelle der anvisierten Co-Finanzierung des NDC-Programms haben der *council* und einige der *public agencies* den großen NDC-Fördertopf genutzt, um Ausgabenleistungen auf andere Gebiete umzuschichten bzw. Mittel aus dem NDC-Programm zur Finanzierung von Regelleistungen (z. B. Straßenbeleuchtung) aufzuwenden. Die strategische Zusammenarbeit wurde so durch ein von gegenseitigem Misstrauen geprägtes Verhältnis zwischen den Bewohnern auf der einen und dem *council* und den *public agencies* auf der anderen Seite erschwert. Anstelle kooperativer Zusammenarbeit wurde die Programmimplementation von Konkurrenzdenken und dem Aufbau von Parallelstrukturen seitens *Community at Heart* geprägt. Ian Smith, der die Zwischenevaluation für Bristol durchgeführt hat, beschreibt diese Patt-Situation wie folgt: „So, what I think, what in the early years the NDC failed to do was to engage the public sector service people. So what you have, if you interviewed the public service people, they'd say: 'Well, we would love to help. We are still waiting for the neighbourhood management board to tell us what they want'. And the neighbourhood people say: 'The public service people are useless, they are spending their money elsewhere, they are not helping us'. There was never really the idea of mainstreaming“.

4.2 Institutionendesign

Community at Heart hat sich von Beginn an als bewohnergetragene Organisation verstanden. Die Bewohner wurden in alle Planungsprozesse durch Umfragen und Aktionsstände einbezogen. Zusätzlich wurden während der gesamten Programmlaufzeit regelmäßig Nachbarschaftswahlen durchgeführt, die das mehrheitlich von Bewohnern besetzte *executive board* demokratisch legitimieren. Die monatlich stattfindenden Board-Treffen sind öffentlich und Sitzungsprotokolle werden im Internet veröffentlicht. Zusätzlich bieten die allen Interessierten offen stehenden Arbeitsgruppen ein niedrigschwelliges Partizipationsangebot. *Community at Heart* kann in seiner Arbeitsweise somit durchaus als transparent und inklusiv bezeichnet werden und hat große Anstrengungen unternommen, eine möglichst große Bandbreite von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Anwohnern miteinzubeziehen. Es herrscht jedoch Unklarheit bzw. Uneindeutigkeit bei der Vereinbarkeit der unterschiedlichen Legitimationsmodi der betei-

lichten Akteure, die im *executive board* aufeinandertreffen. So könnte eine Erklärung für das angespannte Verhältnis zwischen den Bewohnerrepräsentanten und dem *council* auch darin liegen, dass beide Seiten ein demokratisches Mandat für sich beanspruchen, die Letztentscheidung über die Mittelgewährung jedoch dem *council* obliegt. Die Rolle des *councils* im NDC-Programm ist uneindeutig und schwankt zwischen der erwarteten Leadership-Funktion auf der einen und der Behandlung als ein Akteur unter vielen, gezwungen zu Kompromisslösungen, auf der anderen Seite. In der Zwischenevaluation werden in dieser Hinsicht Unsicherheiten bei Akteuren des *councils* über ihre eigene Rolle angesprochen, die sich in den Interviews mit Anwohnern und Vertretern des *councils* – die Frage wurde als *moot point* bezeichnet – bestätigt haben.

Zusätzlich hat *Community at Heart* im Programmverlauf einen Professionalisierungsschub durchlaufen und zahlreiche externe Experten eingestellt, um den zentral vorgegebenen Management- und Evaluierungsanforderungen der zum Teil über 60 parallel laufenden Projekte gerecht zu werden. Dies hat zu Konflikten mit den Anwohnern geführt, für die Qualifizierungsmaßnahmen anstelle von Jobs zur Verfügung standen und die deshalb dem Board vorwerfen, einen erheblichen Anteil des Fördertopfes für Experten ausgegeben zu haben, die das Gebiet nach Programmende verlassen: „So what we found with NDC, not only NDC but also programmes around neighbourhood renewal (...): They bring in the builders; they bring in the people to work that do not live in the locality. So, what happens is, you know, the money goes out of the community and is spend outside of the community“ (Ayanna Griffith, Black Development Agency). „The gap between the people who were working for the NDC and the people that were a sort of supposing running it, that divide got bigger and bigger. It was just, it rolled on without people, you know?“ (Maggie Reardon, Barton Hill Settlement).

4.3 Politisch-institutioneller Kontext

Eine Ursache für die in der Zwischenevaluation bemängelte Leadership-Rolle des *councils* liegt sicherlich in der geringen Erfahrung Bristols mit integrierten Handlungsansätzen in der Quartiersentwicklung. Während zahlreiche Städte, insbesondere in Nordengland, bereits an Vorgängerprogrammen teilgenommen haben, hat es Bristol in den 1990er Jahren nicht geschafft, sich im städtischen Wettbewerb um Förderprogramme zu qualifizieren.

Ein weiterer Grund ist in Bristols lokalem Wahlsystem und in der Organisation des *councils* zu suchen. Die Wahl der *councillors* findet zeitlich versetzt statt, d. h. nur ein Drittel aller Stadtbezirke wählt seine Volksvertreter zum selben Zeitpunkt. Dies hat zur Folge, dass – bei einer Amtszeit von vier Jahren – nahezu jedes Jahr ein Drittel des *councils* neu besetzt wird und die Machtverhältnisse einem permanenten Wandel unterworfen sind. Eine gewisse ‚Kopflosgkeit‘ liegt auch darin begründet, dass Bristols *council* während der ersten Programmhälfte mit einem Kabinettsystem ohne *executive leader* experimentiert hat, was einer effektiven Koordination der einzelnen Abteilungen im Wege stand (vgl. Howard/Sweeting/Steward 2006: 136).

Im Hinblick auf die nationale Ebene wird von vielen Seiten die straffe, an quantifizierbaren Indikatoren ausgerichtete, Output-Kontrolle der lokalen Partnerships kritisiert, die den Handlungsspielraum und die Möglichkeit langfristigen Planens der NDC-Partnerships einschränken und die Führungsrolle der Bewohner in den NDC-Boards konterkarieren. So kritisiert beispielsweise Dominic Murphy, Chair des Community-at-Heart-Boards, dass vom Board beschlossene Projekte von höheren Ebenen wieder ‚kassiert‘ wurden und der Druck, sofort Projekte zu verabschieden, eine Strategiefindung zu Beginn behindert hat: „The whole idea of it [the NDC programme] was that it was a

national experiment. To see whether or not you could cure those long-term illnesses by concentrating a large amount of money on a small neighbourhood and place it under control of local residents. That's the theory. But, what government hasn't done is, they haven't really tested this. They interfered all the time. They [the Treasury and the Government Office South West] were very concerned that there are some very quick impacts. They wanted us to spend money faster than the residents wanted to spend it. (...) So I think we made some silly decisions (...). The problem is, there was people not knowing what we were talking about, making decisions. (...) They made these decisions based on bureaucratic thought“.

Diese Sichtweise wird auch von der Zwischenevaluation geteilt, die im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Effektivität und breiter Partizipation in Neighbourhood Partnerships für ein ‚Konstitutionsjahr‘ plädiert: „Regeneration partnerships need time to get their act together and thus in their funding profiles. There has to be a Year Zero. Pressure to spend money in the early years by Central Government does not result in effective prioritisation of funding“ (Smith 2005: 47).

5 Fazit

Ziel der Untersuchung war es, am Beispiel der New Deal for Communities Partnership in Bristol das Verhältnis von zivilgesellschaftlicher Beteiligung in Entscheidungsprozessen und effektiver Steuerung im Sinne strategischer, nachhaltig-integrierter Planung zu untersuchen. Unter Rückgriff auf den Akteurszentrierten Institutionalismus wurden dabei der Einfluss der Interaktion der Akteure, der institutionellen Struktur des Netzwerks und dessen Einbettung in den lokalen und nationalen politischen Kontext auf die Inklusivität und Problemlösungskompetenz des Netzwerks untersucht. Die oftmals geäußerte Kritik der Intransparenz und unzureichenden Input-Legitimität von Governance-Netzwerken konnte im Hinblick auf die institutionelle Struktur von *Community at Heart* nicht bestätigt werden. Im Gegenteil hat *Community at Heart* große Anstrengungen unternommen, eine möglichst breite Gruppe von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Bewohnern in die Politikgestaltung und Entscheidung mit einzubeziehen und durch die mehrheitliche Besetzung des Boards mit Anwohnern diesen eine Schlüsselrolle zugesprochen.

Allerdings ist es dem Netzwerk nur unzureichend gelungen, langfristige und über die Förderperiode hinausgehende Problemlösungsstrategien für das Gebiet zu entwickeln sowie die beteiligten Akteure auf eine gemeinsame Problemsicht und eine kooperative Zusammenarbeit einzuschwören. Die Arbeit von *Community at Heart* wurde stattdessen von gegenseitigem Misstrauen der Akteure und von Konflikten über die Verwendung von Fördergeldern und Entscheidungskompetenzen überschattet. Als mögliche Ursachen wurden Einflussfaktoren in allen drei Untersuchungsdimensionen – Akteursverhalten, Institutionendesign und politisch-institutioneller Kontext – benannt. So verfügt Bristol erstens über einen erst kurzen Erfahrungshorizont mit partizipativen Planungsmodellen. Zweitens hat das lokale Wahl- und Regierungssystem ein effektives Leadership des *councils* erschwert. Zusätzlich zu den lokalen Einflussfaktoren können jedoch auch Ambivalenzen im NDC-Programm selbst ausgemacht werden, die zu Spannungen zwischen den Zielen direktdemokratischer Partizipation und effektiver Servicekoordination geführt bzw. einen Nährboden für Konflikte zwischen Anwohnern und lokalen Stakeholdern gebildet haben. So ist bislang nur unzureichend geklärt, wie partizipative Demokratie und repräsentative Demokratie auf lokaler Ebene zusammenwirken bzw. welche Rolle den jeweils legitimierten Bewohnerrepräsentanten und *councillors* im Netzwerk zukommt. Ein ähnliches Spannungsverhältnis zwischen top-down und bot-

tom-up zeigt sich im Verhältnis von lokaler und nationaler Ebene. Auch wenn das NDC-Programm explizit lokal flexible Lösungsansätze favorisiert und für eine starke Mitbestimmung der Bewohner plädiert, zeugen zentralstaatliche Management-Vorgaben und Interventionen von einem gewissen Misstrauen gegenüber der lokalen Ebene und direktdemokratischen Entscheidungen in partizipativen Gremien. Die von New Labour verfolgte *devolution* kommt somit eher als ‚Freiheit an der kurzen Leine‘ daher. Geddes (2006: 92) kommt im Hinblick auf die Gestaltungsspielräume von Local Partnerships denn auch zu einem ernüchternden Ergebnis: „If, as we have noted, a key institutionalist concept is Granovetter’s notion of ‚the strength of weak ties‘, then the argument here is that local partnership governance in the UK looks more like a case of the weakness of weak ties and the enduring robustness of the strong ties within formal organisational arrangements“.

Durch die zentralstaatlich vorgegebenen Zielvorgaben wird nicht allein die Autonomie der lokalen Ebene beschnitten, auch die Durchsetzungsmöglichkeiten politischer Alternativen – in repräsentativen Demokratien über Regierung und Opposition institutionalisiert – verändern sich durch Local Governance. So bieten die Partnerships den Akteuren breite Gestaltungsspielräume im Hinblick auf das ‚Wie‘ nachbarschaftlicher Erneuerung; bei einer grundlegenden Kritik der übergeordneten Ziele verbleibt indes nur die Exit-Option (vgl. Geddes 2006: 92).

Literatur

- Agencies and Public Bodies Team (2006): Executive Agencies: A Guide for Departments. London.
- Barnes, M.; Sklecher, C.; Beirens, H.; Dalziel, R.; Jeffares, S.; Wilson, L. (2008): Designing citizen-centred governance. Birmingham.
- Blair, T. (2001): The Governments agenda for the future. Speech, London, 08.02.2001. Online unter: <http://www.number10.gov.uk/Page1579> (Zugriff am 08.02.2010).
- Bristol City Council (BCC) (2007): Deprivation in Bristol. Bristol.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2004): Local Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, S.; Schimank, U. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, 147-169.
- Community at Heart (2005): Revised Strategic Plan 2005-2010. Bristol.
- Department for Communities and Local Government (2008): Communities in Control: Real Power, Real People. London.
- Geddes, M. (2006): Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism. In: International Journal on Urban and Regional Research 30, 1, 76-97.
- Granovetter, M. S.: (1973): The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology 78, 6, 1360-1380.
- Howard, J.; Sweeting, D.; Stewart, M. (2006): Tackling community leadership in the confined spaces of local governance in England. In: Heinelt, H.; Sweeting, D.; Getimis, P. (Hrsg.): Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study. Oxon, 131-143.
- Imrie, R.; Raco, M. (2003): Community and the changing nature of urban policy. In: Imrie, R.; Raco, M. (Hrsg.): Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy. London, 3-37.
- Lawless, P. (2006): Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England. In: Urban Studies 43, 11, 1991-2011.
- Lowndes, V.; Sullivan, H. (2008): How low can you go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. In: Public Administration 86, 1, 53-74.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2005): NRU Research Report 17, New Deal for Communities 2001-2005. An Interim Evaluation. London.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998): Bringing Britain together: A Strategy for Neighbourhood Renewal. London.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001): A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan. London.

- Pearson, S. (2009): How low should you go? Neighbourhood level interventions in the Crime and Community safety theme of New Deal for Communities. In: People, Place & Policy Online 3, 1, 48-57.
- Pierre, J. (2000): Introduction: Understanding Governance. In: Pierre, J. (Hrsg.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford, 1-13.
- Putnam, R. D. (1993): Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy. Princeton, N. J.
- Rose, N. (2000): Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Bröckling, U.; Krasmann, S.; Lemke, T. (Hrsg.): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main, 72-110.
- Scharpf, F. W. (2009): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- Smith, I. (2005): New Deal for Communities: National Evaluation Main Phase. Community at Heart, Overview Report 2002-2005. Bristol.
- Sullivan, H. (2001): Modernisation, Democratisation and Community Governance. In: Local Government Studies 27, 3, 1-24.
- Wallace, M. (2001): A New Approach to Neighbourhood Renewal in England. In: Urban Studies 38, 12, 2163-2166.
- Wollmann, H. (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden.

Elena Wiezorek

Zwischen Traum und Wirklichkeit – Theoretische Reflexionen über die kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Von Government zu Governance – über ein verändertes Staatsverständnis
- 3 Hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung – Verortung von Eigentümerstandortgemeinschaften
- 4 Individuelle und kollektive Handlungslogiken von Immobilieneigentümern – Einschätzungen zur Realisierungsfähigkeit kollektiver Eigentümerinitiativen
- 5 Fazit und Ausblick

Literatur

1 Einführung

In Zeiten sinkender Geburtenraten, steigender Lebenserwartungen und wirtschaftlichen Strukturwandels werden die Herausforderungen für deutsche Städte vielschichtiger und es scheinen die Handlungsoptionen Einzelner wie auch der öffentlichen Hand zu sinken. Die zunehmende Komplexität der Probleme verbindet sich mit der Forderung nach verstärkter Integration (von Themen) und Kooperation (mit Personen und Institutionen). Der Wandel vom steten Wachstum der Städte hin zu einem Umbau der Stadtstrukturen scheint neue Governance-Formen zu erfordern.

Angesichts erheblicher Funktionsverluste ganzer Stadtquartiere rückt die kollektive Einbindung privater Immobilieneigentümer in den Fokus der aktuellen Stadtentwicklungspolitik. Eine besondere Form bilden die mittels eines ExWoSt-Vorhabens derzeit in der Erprobung befindlichen Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG). Diese werden wie folgt definiert (Empirica 2008: 5 f):

ESGs sind ein Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.).

Anlass für die ergänzende Steuerung in der Städtebauförderung ist der Umstand, dass in den innerstädtischen Quartieren private Kleineigentümer¹ dominieren. Diese vermie-

¹ Der Begriff „privater Kleineigentümer“ wird im Beitrag entsprechend der Definition von Vesper/Thrun/Jaedicke et al. (2007: 7) verwendet: In Abgrenzung zur institutionellen Wohnungswirtschaft sind mit privaten Kleineigentümern insbesondere Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z.B. in Rechtsform einer GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z.B. eine GmbH) gemeint, die über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen.

ten von den insgesamt 35 Millionen bewohnten Wohnungen in Deutschland mehr als 8 Millionen. Dies entspricht einem Marktanteil von etwa 24 % und ist damit nach den selbstnutzenden Eigentümern mit 43 % das zweitgrößte Marktsegment. Der Anteil der institutionellen Vermieter liegt bei ca. 21 % (Schätzl/Oertel/Banse et al. 2007: 2).

Bisher wirkten bei den Anpassungsprozessen an die Effekte des demographischen Wandels nahezu nur Akteure der institutionellen Wohnungswirtschaft mit. Private, oftmals nicht organisierte Kleineigentümer beteiligten sich nur zögerlich an den Anpassungsprozessen (Veser/Thrun/Jaedicke et al. 2007: 48; Hackenbroch 2007; Goderbauer/Karsten/Baumann et al. 2007: 1). In der Folge ergab sich stadträumlich eine verschobene Problemgewichtung an innerstädtischen Standorten. So wiesen beispielsweise im Jahr 2006 die Stadtumbaukommunen in innerstädtischen Altbaubeständen eine Leerstandsquote von rund 19 %, gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnittswert von 14,6 %, auf (Liebmann/Glöckner/Hagemeister/Haller 2007: 28).

Mit dem Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaften verbindet sich die Erwartungshaltung, dass erforderliche Anpassungsprozesse im Quartier, wie z. B. der Rückbau leer stehender Bausubstanz, die altengerechte Anpassung von Wohnungen, die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die positive Imagebildung in der Gemeinschaft, bewältigt werden. Die positiven Effekte des Rückbaus von Wohnungen oder auch der Aufwertung des öffentlichen Raums unterliegen keinem Ausschlussprinzip und können daher als öffentliche Güter definiert werden. In dieser Eigenart werden sie in besonderen Handlungslogiken erstellt. Die Integration einzelner Eigentümer in solche Prozesse ist nicht ausgeschlossen, scheint jedoch besondere Rahmenbedingungen zu erfordern.

Daher wird in diesem Beitrag folgenden Fragen nachgegangen: Welche Steuerungsmöglichkeiten stehen der öffentlichen Hand für eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern zur Verfügung? Welchen Handlungslogiken unterliegen Eigentümer innerstädtischer Wohnimmobilien bei der kollektiven Aufwertung ihres Quartiers?

Ziel dieses Beitrags ist es, die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu analysieren und die Realisierungschancen von Eigentümerstandortgemeinschaften anhand der Handlungslogiken von Immobilieneigentümern einzuschätzen.

2 Von Government zu Governance – über ein verändertes Staatsverständnis

Die Debatte um ein verändertes Staatsverständnis, vom hoheitlichen zum kooperativen Staat, begann verstärkt mit dem ausgehenden 20. Jahrhundert (Ritter 1979; Benz 1994; Mayntz/Scharpf 1995; Selle 1996) und führt bis heute zu weitreichenden Analysen bestehender Governance-Formen (vgl. u. a. Benz 2001; Selle 2006, Blatter 2007). Die in der Governance-Debatte diskutierten neuen Handlungscoalitionen von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure zu gesellschaftlichen Sachverhalten (Mayntz 2004) spiegeln sich in der Praxis durch differenzierte Geflechte miteinander verbundener Akteure wider.

Nicht mehr nur die Beeinflussung des Staates durch gesellschaftliche Gruppen bzw. Verbände, sondern auch die staatliche Beeinflussung der Gesellschaft mithilfe intermediärer Gruppen und Organisationen stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Das Steuerungsmodell der Gesellschaft wird komplexer, weil eine größere Anzahl gesellschaftlicher Akteure und mehr Kopplungspunkte zwischen Staat und Gesellschaft berücksichtigt werden (Blatter 2007: 38). Mayntz (2004) spricht von neuen „Herrschaftsstrukturen,

bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt“. Die Wandlungsprozesse im Rollenverständnis zwischen öffentlicher Verwaltung und nichtstaatlichen Akteuren bewirken neuartige hybride Organisationen und institutionelle Arrangements (vgl. Schuppert 2005), die horizontale Kooperationen zwischen einem variablen Kreis von Akteuren beschreiben (Benz 2001: 55).

Die Veränderung der Interaktionslogik im Laufe der Zeit ist jedoch nicht so sehr durch den Wandel des formalen Modus der Entscheidungsfindung (von der hierarchischen Weisung zur Mehrheitsentscheidung), sondern durch die prozessuale Logik der Konsenssuche gekennzeichnet (Blatter 2001). Traditionelle Institutionen versuchen über (Blatter 2001: 216):

- die Logik der Deduktion von Rechten und Pflichten aus universellen Normen bzw.
 - von sachlichen Notwendigkeiten aus naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten
- zum gemeinsamen Handeln zu kommen. Fortschrittlichere Institutionen setzen dagegen auf:
- die Evolution von Vertrauen durch die synergetische Nutzung von Tauschmöglichkeiten,
 - die Konstruktion von neuen nicht-territorialen politischen Ordnungen jenseits des Nationalstaates oder
 - auf die Induktion von kooperativem Handeln durch die symbolische Aktivierung von emotionalen Bindungen.

3 Hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung – Verortung von Eigentümerstandortgemeinschaften

Seit 1971 wird in Deutschland die städtebauliche Erneuerung als gemeindliche Aufgabe zunächst im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) und später dann durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Eine einheitliche Planung und Vorbereitung durch die Gemeinde sowie eine durch sie gesicherte Durchführung kennzeichnen den Prozess. Die Realität ist zudem stark durch Kooperation zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten geprägt (Krautzberger 2008: 337). Und dies auch, weil ein wesentliches Ziel der städtebaulichen Sanierung die Schaffung bodenrechtlicher Voraussetzungen für private Folgeinvestitionen ist. Stadterneuerung ist eine mit hohem Interventionsinstrumentarium ausgestattete öffentliche Veranstaltung, die im Vergleich zur damaligen Modernisierungsaufgabe heute eine veränderte Ausgangssituation vorfindet. Krautzberger (2008: 338) nennt hier z. B.:

- Städte und Gemeinden haben geringere personelle Ressourcen;
- die aktuellen Aufgaben wie die Brachflächen-, Leerstands-, Konversions- und Stadtumbauproblematik manifestieren sich auf privaten Flächen und bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung;
- gesamtgesellschaftliche Veränderungen wie der demographische Wandel und seine Effekte lassen sich nur mit Privaten lösen und
- die Europäische Union unterstützt Förderungen mit Darlehen statt Zuschüssen und fokussiert damit auf privat getragene Erneuerungsprozesse.

Neue Steuerungsansätze in der Stadterneuerung wie beispielsweise Eigentümerstandortgemeinschaften bezeugen den Willen der öffentlichen Hand, eine kollektive Stadterneuerung zu befördern, und fordern zugleich ein verstärktes privates Engagement ein.

Die mangelhafte individuelle Integration von Kleineigentümern in die Stadtentwicklung schürt die Hoffnung, mittels kollektiver Strategien die Anpassungsprozesse unterstützen zu können. Eine bisher eher geringe Anzahl gemeinschaftlicher Privatinitiativen in der Stadtentwicklung zeigt, dass sich dieser Ansatz nicht ohne Hindernisse realisieren lässt. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Aufwertung öffentlicher Räume, imagebildende Maßnahmen für Standorte oder auch der Stadtumbau, der u. a. den Rückbau vorhandener Bebauung und Anpassung öffentlicher Infrastrukturen umfasst, als öffentliches Gut charakterisiert werden kann (Beermann 2006: 115).

Die Diskussion um die Integration privatwirtschaftlicher Kräfte in die Stadtentwicklung kann in die Debatte um die „private provision of public goods“ (vgl. u. a. Austen-Smith 1980; Bagnoli/Lipman 1989; Bagnoli/Ben-David/McKee 1992) eingeordnet werden. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Schwierigkeiten einer privaten Erstellung von Gütern, für die weder das Ausschlussprinzip noch eine Rivalität zwischen Nutzern gelten. Der Konsum (also die Nutzung) des Gutes durch ein Individuum schränkt die Verfügbarkeit für andere Individuen nicht ein (u. a. Stiglitz 1977; Varian 1992). Vom Rückbau leer stehender Wohnbebauung profitieren alle Marktteilnehmer durch die Verknappung des Gutes. Dies kennzeichnet diese Transaktion als öffentliches Gut.

Das fehlende Ausschlussprinzip bei öffentlichen Gütern führt zu ihrer mangelhaften freiwilligen Erstellung (durch den Markt) (u. a. Musgrave/Musgrave 1976). Diese Grundaussage der Theorie der öffentlichen Güter besagt, dass so charakterisierte Güter nicht oder mangelhaft durch den Markt produziert werden, weil ihre Produktion mit positiven externen Effekten verbunden ist. In einem solchen Fall liegt es im Interesse des Einzelnen, als „Trittbrettfahrer“ kostenlos an dem von anderen erstellten Gut zu partizipieren. Insbesondere Projekte im öffentlichen Raum haben das Problem der „Trittbrettfahrer“, da andere von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden (können).

Das Marktversagen bei der freiwilligen Erstellung öffentlicher Güter verweist darauf, dass für die Regulierung öffentlicher Güter der Staat benötigt wird. Dass dies nicht zwangsläufig der Fall sein muss, zeigen die Arbeit von Verbänden oder auch freiwillige Spenden Einzelner (Konrad 1993).

Für eine Erstellung öffentlicher Güter durch Private bestehen vier Handlungsoptionen (Kirsch 2004: 170 ff.):

- *Freiwilligkeit* kennzeichnet das Verhalten jenes Individuums, das die Entscheidung zur Bereitstellung des Gutes für die individuelle Bedürfnisbefriedigung trifft und die dafür notwendigen Mittel aufbringt. Diese wird es jedoch nur einsetzen, wenn die zu tragenden Kosten den zu erwartenden Nutzen nicht übersteigen.
- *Selektive Anreize* stellen einen positiven Reiz zur Mitgliedschaft (auch verstanden als Beteiligung) dar und zeigen sich in Form von Leistungen, die durch Beitragswilligkeit gewährt werden und für die das Ausschlussprinzip gilt.
- Demgegenüber ist der *Zwang* ein negativer Anreiz, welcher die Individuen zur Mitgliedschaft in der Gruppe zwingt. Diese besondere Form der Kollektivbildung ist staatlicher Herrschaft vorbehalten (Kirsch 2004: 183). So ist die Mitgliedschaft im Lions-Club freiwillig und wird gegebenenfalls aufgrund sozialer Normen vollzo-

gen, der Staat zwingt jedoch beispielsweise Vertreter bestimmter Berufsgruppen in berufsständische Organisationen.

- Bei der *Hingabe* handelt es sich um eine nicht auf „self-interest“ gegründete Mitgliedschaft Einzelner in Kollektiven. Der Einzelne leistet diesen Beitrag nicht, weil das Ergebnis für die Befriedigung seines Eigeninteresses, sondern weil das Kollektiv selbst oder einzelne Mitglieder von Bedeutung für ihn sind (Kirsch 2004: 184).

Abbildung 1 zeigt beispielhaft die Instrumente zur individuellen und kollektiven Einbindung von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung in Verbindung mit dem ihnen zugrunde liegenden hoheitlichen Steuerungsansatz. Eigentümerstandortgemeinschaften werden in dieser Systematik als anreizbasierter Steuerungsansatz zur kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung definiert.

Abb. 1: Instrumente zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung

	Individueller Ansatz	Kollektiver Ansatz
Raumbezug	Einzelimmobilie	Standortgemeinschaft
Hoheitlicher Steuerungsansatz		
<i>Freiwilligkeit / Hingabe</i>	---	---
<i>Anreize</i> (Förderung bzw. Verzicht auf Mitteleinnahme)	z. B. Städtebauliche Sanierung (BauGB § 136 ff.); Stadtumbau (BauGB 171 a-d); erhöhte steuerliche Abschreibung (EStG § 7)	z. B. Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG); Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG)
<i>Zwang</i> (rechtliche Rahmensetzung)	z. B. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (BauGB § 177)	z. B. Business Improvement District (BID); Housing Improvement District (HID)

Quelle: Wiezorek (2009: 25)

Traditionelle Steuerungsansätze der Städtebauförderung setzen auf die individuelle Integration von Immobilieneigentümern mittels eines finanziellen Anreizes. Unter besonderen Voraussetzungen werden Zwangselemente wie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot hinzugezogen. Standortgemeinschaften hingegen können in dieser Systematik als Steuerungsansatz zur kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadterneuerung definiert werden. Auch hierbei finden sich Ansätze mit einem Fokus der Steuerung mittels finanziellen Anreizes wie beispielsweise die Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) in Nordrhein-Westfalen für Geschäftszentren oder die Eigentümerstandortgemeinschaften für innerstädtische Wohngebiete. Ergänzend dazu agieren Business Improvement Districts in Geschäftszentren und Housing Improvement Districts (HID) an Wohnstandorten basierend auf privater Initiative mit einem Zwangselement.

Private engagieren sich bereits seit Jahren freiwillig für eine standortbezogene Aufwertung des Stadtraumes. Angetrieben durch negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und den sich damit wandelnden Flächennachfragen existieren in zentralen Stadtbereichen seit Jahrzehnten freiwillige Zusammenschlüsse von zumeist Einzelhändlern und Dienstleistern. Sie fordern eine gute Erreichbarkeit des Zentrums, set-

zen sich für einen sauberen und sicheren öffentlichen Raum ein oder wollen in der Weihnachtszeit mit einer besonderen Beleuchtung die Aufenthaltsqualität am Standort erhöhen. Allerdings sind es oftmals einige wenige Aktive, die Zeit und Geld in Verbesserungen investieren.

Seit der Jahrtausendwende wird in Deutschland intensiv über eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung diskutiert. Im Mittelpunkt standen dabei anfangs die Chancen und Risiken der Übertragung von sogenannten Business Improvement Districts (BID) aus Nordamerika nach Deutschland (Bloem/Bock 2001; Wiezorek 2004). Zentrum der Debatte – bei weitgehender Einigkeit über die notwendige standortbezogene Einbindung von Immobilien- und Grundstückseigentümern – war der Grad der Verpflichtung der Beteiligten zu finanziellem Engagement sowie Fragen zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung.

Die Besonderheit von Business Improvement Districts liegt in ihrer spezifischen Organisations- und Finanzierungsform, welche durch die folgenden drei Hauptmerkmale gekennzeichnet ist (u. a. Houston 2003; Bloem/Bock 2001):

- Die *Finanzierung* erfolgt durch eine zweckgebundene Zwangsabgabe (die bei entsprechendem Quorum von den betroffenen Akteuren in einem klar definierten, innerstädtisch gelegenen Bereich prozessbegleitend zu zahlen ist).
- Die *Hauptakteure* des Ansatzes sind die Eigentümer (bei ihnen liegt die Abstimmungspflicht zur Festsetzung des Bereiches sowie die Zahlungsanforderung zur Finanzierung der Maßnahmen).
- Die *rechtliche Legitimation* erfolgt durch eine eigene Gesetzgebung (welche insbesondere den verpflichtenden kommunalen Abgabeneinzug bei den Eigentümern sowie Organisation, Beteiligte und alle wesentlichen Elemente zum Prozessverlauf festlegt).

Private Initiative und staatlicher Zwang (Kersten 2007) bilden das Spannungsfeld in dem Improvement Districts agieren. Basierend auf privater Initiative setzen sie auf der Grundlage eines Gesetzes bei entsprechendem Mehrheitsquorum ein Zwangselement hoheitlicher Steuerung ein. Im Januar 2005 trat die erste gesetzliche Grundlage zur Gründung eines Business Improvement Districts bzw. sogenannter Innovationsbereiche in Hamburg in Kraft. Weitere Bundesländer wie Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, das Saarland und Nordrhein-Westfalen folgten. Die Anzahl der festgesetzten Business Improvement Districts in Deutschland ist bisher überschaubar (Heinze/Tschentscher 2008).

Zeitgleich zur Diskussion der Aufwertung innerstädtischer Geschäftszentren wurden umfassendere Defizite bei der Anpassung innerstädtischer Stadtstrukturen deutlich. Mit der Novellierung des Baugesetzbuchs 2007 ermöglichte der Bundesgesetzgeber über § 171 private Initiativen zur Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen auf der Grundlage städtebaulicher Ziele durch landesrechtliche Regelungen. Damit eröffnete der Gesetzgeber die Möglichkeit, neben finanziellen Anreizen über Förderprogramme durch private Initiative auch das Zwangselement zur Mitwirkung an der Quartiersentwicklung (Wohnquartieren ebenso wie Geschäftszentren) einzusetzen. Mit diesen Instrumenten verbindet sich die Forderung nach einem strategischen privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Engagement bei gleichzeitig unberührter Gemeinwohlverantwortung (Krautzberger 2008).

Anfang 2007 ergänzte Hamburg seine gesetzliche Grundlage für private Standortinitiativen auf Wohnquartiere und ermöglicht damit die der Grundidee von Business Im-

provement Districts verwandten Housing Improvement Districts (HID). Nordrhein-Westfalen entschied sich für ein auf freiwilliger Basis beruhendes Modellprojekt zur quartiersbezogenen Aufwertung durch Immobilieneigentümer. Ein im Jahre 2008 begonnenes ExWoSt-Modellvorhaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erprobt bundesweit an 15 Standorten Eigentümerstandortgemeinschaften. Diese auf freiwilliger Basis beruhenden Initiativen prüfen die kollektive Integration von Immobilieneigentümern bei der Anpassung innerstädtischer Altbauquartiere.

Neben der hoheitlichen Steuerung bilden sich im privatwirtschaftlichen Bereich ebenfalls neue Anreizmechanismen heraus, die versuchen, einen individuell wirksam werdenden Zusatznutzen für Mitwirkende zu stiften. So geschieht dies zum Beispiel in Standortgemeinschaften für Geschäftszentren über soziale Belohnungen mittels Leistungszertifikaten für die ansprechendste Schaufenstergestaltung oder direkte Kostenvorteile durch Rabattleistungen beim gemeinsamen Leistungseinkauf (Heinze 2009: 28 f.).

Die Steuerung durch Instrumente, welche auf einer kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung basieren, wurde in den letzten Jahren verstärkt. Grundlage aller kollektiven Ansätze ist ein Mindestmaß an privatem Engagement. Um die Realisierungschancen von Eigentümerstandortgemeinschaften abschätzen zu können, werden im nächsten Abschnitt die individuellen und kollektiven Handlungslogiken von Immobilieneigentümern analysiert.

4 Individuelle und kollektive Handlungslogiken von Immobilien-eigentümern – Einschätzungen zur Realisierungsfähigkeit kollektiver Eigentümerinitiativen

Die diagnostizierte „Untätigkeit“ privater Kleineigentümer kann ihre Gründe in gegensätzlichen Handlungslogiken haben, die eine Investition im Sinne „positiver“ Stadtanpassungsprozesse verhindert. Zunächst sollen die potenziellen Handlungsstrategien des einzelnen Eigentümers in Bezug auf seine Immobilie verdeutlicht werden.

Die sogenannten Realooptionen für einen Immobilieneigentümer bezogen auf sein bebauten Grundstück sind Erweiterung, Modernisierung und Umbau, Abriss und Neuerichtung, Verkauf, aber auch Nichtnutzung (Hackenbroch 2007: 76 ff.; Weiß 2008: 245 ff.). Realooptionen kennzeichnen Rechte, die dem Eigentümer in der Verwendung des Grundstückes zur Verfügung stehen und die bei Verkauf auf den neuen Eigentümer übergehen. Ausgehend von dieser Grundentscheidung eröffnen sich zukünftige Handlungsoptionen. Diese werden nur ausgeführt, wenn der Gewinn aus der Maßnahme positiv ist (Weiß 2008: 249). Dies gilt auch für die Inanspruchnahme der Rückbauoption (Beermann 2006: 76). Hierbei kann der Zugewinn z. B. durch die Einsparung nicht gedeckter Betriebskosten bzw. den Wert der Option zur Wiederbebauung zustande kommen.

Über die kollektive Integration von Eigentümern in die Stadtentwicklung liegen bislang keine Untersuchungen vor. Von den Händlergemeinschaften ist allerdings bekannt, dass sie mit massiven „Trittbrettfahren“ und nachfolgend mit Demotivation bei den Aktiven kämpfen. Welche Ursachen diesem Verhalten zugrunde liegen, wird im Folgenden untersucht.

Transaktionen produzieren Kosten. Die auftretenden Kosten müssen von den Beteiligten getragen werden – unabhängig davon, ob das produzierte Gut öffentlich oder privat ist. Williamson (1990: 102 ff.) als einer der wichtigsten Vertreter der Neuen Institutionenökonomie unterscheidet komplexe Geschäftsbeziehungen sowohl anhand ihrer Produktions- als auch anhand ihrer Organisations- bzw. Transaktionskosten (z. B. In-

formations-, Beschaffungs-, Vereinbarungs- oder Kontrollkosten). Ziel ist es, die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten für die Beteiligten zu minimieren.

Die Höhe von Transaktionskosten wird auf der mikroökonomischen Ebene durch die Kriterien „asset specificity“ (Eigentümlichkeit des Vermögensgegenstandes), Unsicherheit und Häufigkeit von gleichartigen Transaktionen (Williamson 1985: 53 ff.) bestimmt. „Asset specificity“ berücksichtigt nach Williamson, dass mit jeder Transaktion Bindungen eingegangen werden, die die Optionen zukünftiger Transaktionskosten einschränken.

Durch die Entscheidung für eine bestimmte Ressource fallen demnach nicht nur Opportunitätskosten aufgrund des Ausschlusses anderer Optionen an. Vielmehr kann eine Abhängigkeit von einem Transaktionspartner entstehen. Die mit einseitiger Abhängigkeit verbundene Unsicherheit für einen Kooperationspartner ließe sich durch genaue Vertragsspezifikation minimieren, würde jedoch zugleich erneut Transaktionskosten produzieren (Mayer 1996: 35 f.).

Hingegen argumentiert Axelrod (1988: 103) mittels spieltheoretischer Überlegungen, dass es nur im Falle einer einzelnen Transaktion individuell günstiger ist, nicht zu kooperieren. Für komplexe, längerfristige Beziehungen identifizierten Koboldt/Leder/Schmidtchen (1994) sogenannte relationale (unvollständige) Verträge, welche als Rahmenvereinbarung für eine unbestimmte Anzahl nicht genau definierter Transaktionen fungiert. Sie sind im Allgemeinen in ein soziales und wirtschaftliches Beziehungsgeflecht eingebettet, das nicht unmittelbar im Vertrag erwähnt wird, aber „gleichwohl den Geist seiner Ausführungen determiniert“. Die Reputation der Vertragspartner spielt eine große Rolle und damit das Vertrauen.

Da die Beziehung der Transaktionspartner zueinander als grundsätzlich positiv und gewollt eingestuft werden kann, werden zudem Investitionen in die Absicherung des i. d. R. langfristig angelegten Verhältnisses erfolgen (Jakubowski/Pauly 2005: 620). Die Häufigkeit von Transaktionen kann hinsichtlich der Ausnutzung von Strukturen, die zur Absicherung der Transaktionen mit hoher „asset specificity“ und Unsicherheit geschaffen werden, kostensenkend wirken (Williamson 1985: 61).

Eine weitere Ursache für inaktives Verhalten kann daran liegen, dass die einzelnen Eigentümer einen unterschiedlichen Nutzen aus der Erstellung des Gutes ziehen. Der unterschiedliche Nutzen und das Wissen um diese Unterschiede können zur Ausbeutung zwischen den potenziellen Partnern führen. Denn, mit je größerer Intensität der Einzelne ein Bedürfnis empfindet, als je lebhafter er dessen Befriedigung begrüßen würde, desto größer ist der Nutzen, den er aus der Bereitstellung des entsprechenden Gutes (z. B. der Begrünung des Hofinnenbereiches) zieht. Gegebenenfalls erstellt der „Große“ (ein Eigentümer mit überproportional großem Nutzen an der Realisierung des Projektes) das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren. In diesem Fall kommt es zur Ausbeutung der „Großen“ durch die „Kleinen“ (Kirsch 2004: 172). Dies muss nicht notwendigerweise (falls vorhanden) ein institutioneller Immobilieneigentümer sein.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die kollektive Realisierung von Projekten kann auch die Gruppengröße sein. In kleinen Gruppen lässt sich das Kollektivgut relativ leicht im Alleingang oder durch die Gemeinschaft freiwillig erstellen (Kirsch 2004: 78). Innerhalb großer Gruppen wird die Realisierung des Gutes wegen des Trittbrettfahrerproblems hingegen oft unterbleiben. Im Falle von ungleichem Nutzen kommt es gegebenenfalls wiederum zur Erstellung des Gutes durch einen „Großen“ (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Realisierungschance von Eigentümerstandortgemeinschaften im Sinne der freiwilligen Erstellung des öffentlichen Gutes durch Private

Gruppengröße Bedürfnis- intensität	groß	klein
gleich	geringe Realisierungschance (Strategie A: Nichterstellung des Gutes)	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie C: Erstellung des Gutes im Kollektiv)
ungleich	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)	hohe Realisierungschance (Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)

Quelle: eigene Darstellung nach Kirsch (2004: 173)

Zusammenfassend lassen sich drei grundsätzliche Handlungsstrategien von Eigentümern in der kollektiven Stadtentwicklung unterscheiden:

- *Nichterstellung des Gutes:* Das Gut wird von der Privatinitiative nicht erstellt, wenn (wegen mangelhafter Gewinnaussichten) kein Interesse an dessen Realisierung oder ein annähernd gleiches Interesse an der Erstellung des Gutes („Gefangenendilemma“) besteht.
- *Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“:* Ein „großer“ Eigentümer (im Sinne eines Eigentümers am Standort, der aus der Erstellung des Gutes einen hohen Nutzen zieht) erstellt das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren als „Trittbrettfahrer“.
- *Kollektive Erstellung des Gutes:* Bei einer ausreichend kleinen Gruppe, im Sinne von Olson (1965), wird das Gut gegebenenfalls freiwillig von der Gruppe erstellt, da die Anzahl potenzieller „Trittbrettfahrer“ gering ist. Weitere Gründe können die wiederholte Durchführung von Maßnahmen sowie ein bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern sein.

5 Fazit und Ausblick

Hoheitliche Steuerungsformen in der Stadtentwicklung befinden sich in Deutschland im Wandel. Kollektive Ansätze wie Business Improvement Districts und Eigentümergemeinschaften gewinnen zunehmend an Bedeutung, sind in ihrer räumlichen Ausdehnung und Anzahl bisher jedoch nur als ergänzendes Instrumentarium in der bewährten Städtebauförderung einzuordnen.

Dass Eigentümergemeinschaften keine Selbstläufer sind, begründet sich maßgeblich aus rationalen Handlungslogiken von Immobilieneigentümern. Eigentümergemeinschaften sollen u. a. leer stehende Bausubstanz zurückbauen oder den öffentlichen Raum aufwerten. Damit realisieren sie als Privatinitiative öffentliche Güter, deren Nutzung nicht dem Ausschlussprinzip unterliegt. Eine freiwillige Integration der Eigentümer in die Stadtentwicklung ist zwar wünschenswert, ist jedoch durch den Gegensatz von individuellen und gemeinwohlorientierten Interessen mit Schwierigkeiten verbunden. Jeder Eigentümer wird versuchen, die mit der Erstellung des Gutes verbundenen Kosten zu umgehen und stattdessen als „Trittbrettfahrer“ zu profitieren.

In kollektiven Situationen bei annähernd gleicher Bedürfnisintensität an der Erstellung des Gutes existiert die Gefahr, dass in einer Art „Gefangenendilemma“ keinerlei Aktivitäten realisiert werden. Die Maßnahmen könnten allerdings auch durch (falls vorhanden) einen „großen“ Akteur im Alleingang umgesetzt werden. Dies ist jedoch gerade bei den häufig sehr kleinteiligen und heterogenen Eigentümerstrukturen innerstädtischer Altbauquartiere nicht der Fall. Eine weitere Realisierungschance besteht durch eine gemeinschaftliche Initiative, wenn eine ausreichend „kleine“ Gruppe als betroffene Akteure definiert ist. Gleiche Bedürfnisintensität an der Erstellung des Gutes, ein Mangel an „großen“ Eigentümern oder eine zu große Gruppengröße können Auslöser für ein Dilemma sein, welches die freiwillige Erstellung des öffentlichen Gutes erschwert und freiwillige Standortgemeinschaften erst gar nicht entstehen lässt.

Zusätzlich scheinen Eigentümergemeinschaften scheinbar staatliche Förderung zu benötigen, da sich die private Übernahme der entstehenden Transaktionskosten, wie beschrieben, schwierig gestalten kann.

Die mit dem Prozess verbundenen Transaktionen an innerstädtischen Standorten lassen umfangreiche Transaktionskosten erwarten. Ursachen für hohe Transaktionskosten sind u. a., dass

- eine heterogene Eigentümerstruktur innerstädtische Standorte dominiert
- sich die betroffenen Kleineigentümer bisher kaum kennen
- aufgrund der Charakterisierung des erstellten Guts als öffentliches Gut die Anzahl der zu erwartenden Trittbrettfahrer höher ausfällt als die der zahlenden Beteiligten und
- die Initiative einen monetär schwer kalkulierbaren Nutzen erbringt.

Im Fall von Anpassungserfordernissen innerstädtischer Quartiere rechtfertigt ein öffentliches Interesse an der verstärkten Einbindung privater Eigentümer in Stadtumbauprozesse finanzielle Anreize. Zusätzlich könnte bei ausreichender privater Initiative der mit Zwangselementen ausgestattete BID- bzw. HID-Governance-Ansatz zum Tragen kommen.

Derzeit liefern die in den Förderungen enthaltenen Anreize keinen umfassenden Erklärungsansatz dafür, warum Eigentümer sich freiwillig in einen kollektivistischen Governance-Ansatz integrieren. Normativ ausgerichtete Governance-Ansätze, wie das ExWoSt-Modellprojekt, liefern zunächst einmal die von Seiten bestehender Institutionen definierte Handlungsorientierung. Mittels kognitiv definierter Ansätze könnte ihre Erkenntnisdimension erweitert werden. Zusätzlich zur rationalen Interaktionsorientierung könnten „soziale“ Interaktionsorientierungen wie zum Beispiel emotionales und identitätsbasiertes Handeln wesentliche Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren von Eigentümergemeinschaften liefern. Dies erfordert empirische Untersuchungen über Akteurskonstellationen, Aufgabenteilungen, Organisationsstrukturen und Handlungslogiken einzelner Akteure.

Ob mit der gemeinschaftlichen Integration von Eigentümern ein adäquater Steuerungsansatz für aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung gefunden ist, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen bleiben. Eines machen die oben stehenden Ausführungen jedoch deutlich: Eigentümergemeinschaften stecken noch in den Kinderschuhen und Erfolge lassen sich dabei nicht mit „Siebenmeilenstiefeln“ messen. Ein standortbezogenes Denken von Kleineigentümern und die Sensibilisierung für stadtentwicklungsbezogene Fragestellungen können dabei bereits als Schritte in die richtige Richtung ge-

wertet werden. Überfrachtete Erwartungen hingegen dürften zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Blick für Potenziale des Ansatzes verstellen.

Literatur

- Austen-Smith, D. (1980): Individual Contribution to Public Goods. In: *Economics Letters* 5, 359-361.
- Axelrod, R. (1988): *Die Evolution der Kooperation*. München.
- Bagnoli, M.; Lipman, B. L. (1989): Provision of Public Goods: Fully Implementing the Core through Private Contributions. In: *Review of Economic Studies* 56, 583-601.
- Bagnoli, M.; Ben-David, S.; McKee, M. (1992): Voluntary Provision of Public Goods. The Multiple Unit Case. In: *Journal of Public Economics* 47, 85-106.
- Beermann, F. (2006): *Kooperativer Wohnungsrückbau – Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen*. Göttingen.
- Benz, A. (1994): *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden.
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 40, 2, 55-71.
- Blatter, J. (2001): Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 2, 193-222.
- Blatter, J. (2007): *Governance - Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000)*. Baden-Baden.
- Bloem, M.; Bock, S. (2001): *Business Improvement Districts. Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Empirica (2008): *Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld*. Bonn.
- Goderbauer, E.; Karsten, M.; Baumann, K.; Rohlf, A.; Stellfeldt-Koch, C.; Holstein, A. (2007): *Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?* Bonn.
- Hackenbroch, K. (2007): *Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien*. Dortmund. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe* Nr. 127.
- Heinze, F. (2009): Lösungsansätze für das Kollektivgut-Problem in Innenstädten. Eine Bewertung aktueller Instrumente der kooperativen Stadtentwicklung. In: *RaumPlanung* 142, 27-32.
- Heinze, F.; Tschentscher, C. (2008): BID in Deutschland. Ein Überblick. In: Pütz, R. (Hrsg.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*. Passau, 21-33.
- Houstoun, L. O. Jr. (2003): *Business Improvement Districts*. Washington D. C.
- Jakubowski, P.; Pauly, M. (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10, 619-626.
- Kersten, J. (2007): *Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang*. In: *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht*, 4, 121-129.
- Kirsch, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*. Stuttgart.
- Koboldt, C.; Leder, M.; Schmidtchen, D. (1994): *Ökonomische Analyse des Rechts, Forschungsstelle zur ökonomischen Analyse des Rechts*. In: Berthold, N. (Hrsg.): *Allgemeine Wirtschaftstheorie: neue Entwicklungen*. München, 355-384.
- Konrad, K. A. (1993): *Selbstbindung und die Logik kollektiven Handelns*. Unveröffentlichte Habilitationsschrift, Universität München.
- Krautzberger, M. (2008): *Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private?* In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 6, 337-344.
- Liebmann, H.; Glöckner, B.; Hagemeister, U.; Haller, C. (2007): *5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. Stadtumbau-Ost*. Berlin.
- Mayer, S. (1996): Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung? Ein Versuch. In: *disP* 126, 31-39.

- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/NewYork, 39-72.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Köln. = Working Paper 04/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.
- Musgrave, R. A.; Musgrave P. B. (1976): Public Finance in Theory and Practice. New York.
- Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge/Massachusetts.
- Ritter, E. H. (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechtes 104, 389-413.
- Schätzl, L.; Oertel, H.; Banse, J.; Jentsch, S.; Glatter, J.; Kaufmann, K. (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. Bonn. = Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung H. 129.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden. = Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 1.
- Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden. Berlin.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006): Planung neu denken. Bd. 1 und Bd. 2, Dortmund.
- Stiglitz, J. E. (1977): The Theory of Local Public Goods. In: Feldstein, M.; Inman, R. E. (Hrsg.): The Economics of Public Services. London, 274-333.
- Varian, H. R. (1992): Microeconomic Analysis. New York.
- Veser, J.; Thrun, T.; Jaedicke, W.; Liebmann, H.; Haller, C. (2007): Bestandsituation und Bestandstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. Bonn. = Reihe Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, H.131.
- Weiß, D. (2008): Falsche Perspektiven durch die Subventionierung des Stadtumbaus? Realoptionstheoretische Überlegungen zum Handeln privater Grundeigentümer. In: Wirtschaft im Wandel 14, 6, 244-252.
- Wiezorek, E. (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin. = ISR-Arbeitsheft, Bd. 65.
- Wiezorek, E. (2009): Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen, In: ifo Berichte 6/2009, 23-31.
- Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York.
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen.

Nils Scheffler

Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Bananenkellers – Eine Kombination aus Bottom-up- und Top-down-Ansatz

Gliederung

- 1 Ausgangslage
- 2 Beteiligungsverfahren aus Top-down- und Bottom-up-Ansatz
- 3 Pro und Contra des Verfahrens
- 4 Fazit

Der im Folgenden beschriebene Beteiligungsprozess wurde vom Autor angeregt und in der Umsetzung betreut.

1 Ausgangslage

Der Bananenkeller und der Paradeplatz liegen im Kern der mittelalterlichen Stadtanlage im kulturellen und touristischen Zentrum der Stadt Fürstenwalde/Spree¹. In direkter Nachbarschaft befinden sich der denkmalgeschützte Dom, das neue Kulturforum und der Marktplatz mit dem Rathaus. Dieses Gebiet wird als das Domumfeld bezeichnet und ist aufgrund seiner zentralen Lage und kulturellen sowie touristischen Funktion, trotz seiner geringen Flächenausdehnung, für die Wahrnehmungs- und Aufenthaltsqualität des Stadtzentrums von großer Bedeutung (vgl. Abb. 1).

In den letzten Jahren konnte das Gebiet im Rahmen der Stadtsanierung städtebaulich und funktional entscheidend aufgewertet werden – bis auf die Fläche nordwestlich des Doms. Sie wird durch den leer stehenden „Bananenkeller“ und den als wilden Parkplatz genutzten „Paradeplatz“ geprägt, die stark negativ auf das neu gestaltete Domumfeld und das Erreichte der letzten Jahre ausstrahlen.

Bei diesem Areal handelt es sich um eine für Fürstenwalde historisch bedeutende Fläche. Der Paradeplatz diente im 18. Jahrhundert als Aufmarschfläche für das in Fürstenwalde stationierte 3. Ulanen Regiment Kaiser Alexander II von Russland und der Bananenkeller ist der Restbestand der ehemaligen Tivoli-Brauerei aus dem 19. Jahrhundert, die damals ihr Bier bis nach Nord- und Südamerika sowie Asien exportierte. Die besondere Bedeutung erhält die Brauerei und damit der Bananenkeller durch den Umstand, dass hier die Wurzeln des japanischen Bieres liegen. In der Tivoli-Brauerei erlernte der Japaner Nakagawa Seibei, auf den die Gründung der Saporobrauerei zurückgeht (vgl. Abb. 2), das Brauereigewerbe (1873-1876).

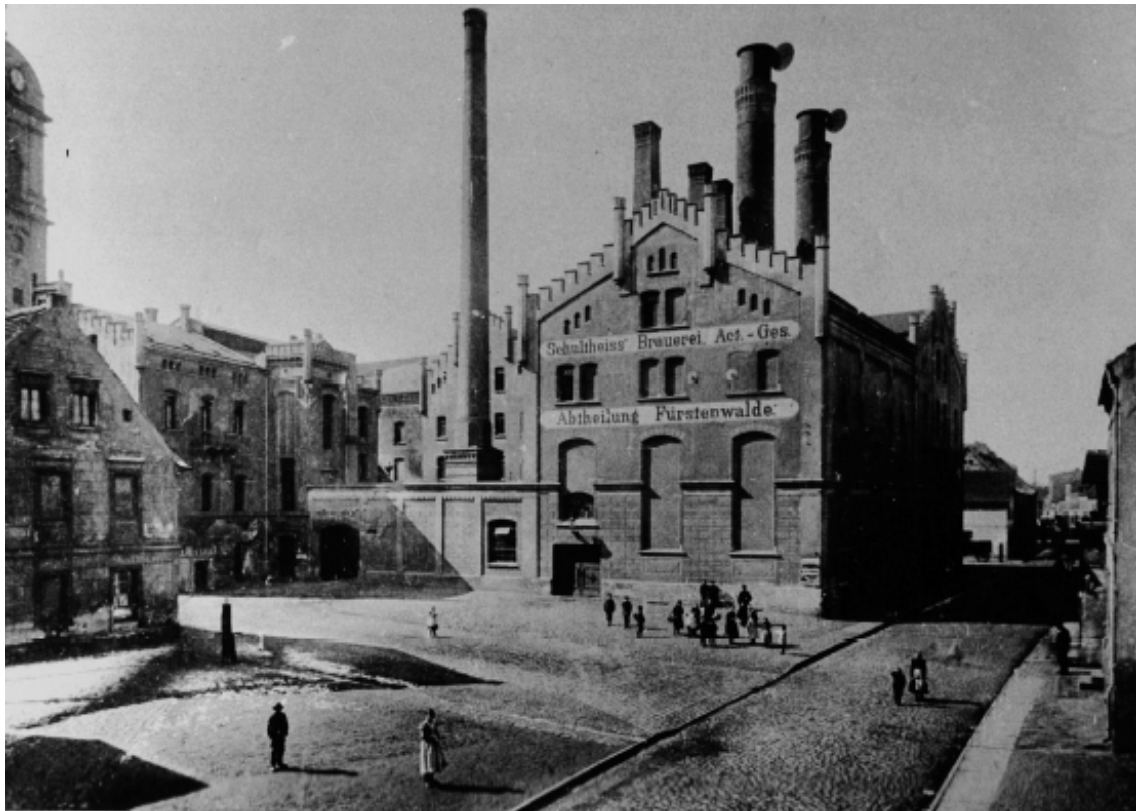
¹ Fürstenwalde/Spree liegt in Brandenburg, 50 km östlich von Berlin Richtung polnische Grenze und hat knapp 33.000 Einwohner.

Abb. 1: Bananenkeller und Paradeplatz im Luftbild



Quelle: Stadt Fürstenwalde

Abb. 2: Brauerei und Paradeplatz



Quelle: Stadtmuseum Fürstenwalde

Im Zweiten Weltkrieg wurde die Brauerei beschädigt und 1945/46 bis auf das Kellergewölbe, dem heutigen Bananenkeller, abgerissen. Das Kellergewölbe hat Ausmaße von 66 x 18 m und 5 - 6 m hohe Decken. Mit dem Abriss ging die Raumsituation des Paradeplatzes verloren und der Dom war städtebaulich nicht mehr gefasst. In der Nachkriegszeit wurden die Kellergewölbe als Obst- und Gemüselager genutzt, woher der Name Bananenkeller stammt. Seit der Wiedervereinigung liegt der Bananenkeller brach und ist für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Bananenkeller und Paradeplatz stellen damit eine historisch und städtebaulich bedeutende Fläche im kulturellen und touristischen Zentrum der Stadt Fürstenwalde/Spree dar, die aber hochgradige städtebauliche und funktionale Mängel aufweist (vgl. Abb.3).

Die in der Ausgangslage beschriebene Situation verlangte sich teilweise widersprechende Lösungen. Die ehemalige Brauerei fasste den Dom städtebaulich ein, weswegen aus städtebaulicher Sicht eine (Rand-)Bebauung der Fläche geboten ist. Dem steht entgegen, dass eine ökonomisch tragfähige Bebauung mittel- bis langfristig nicht absehbar und realisierbar scheint, da trotz intensiver Bemühungen kein Investor für die Fläche gewonnen werden konnte. Der letzte Eigentümer ging insolvent und die Stadt übernahm die Fläche in 2008.

Ferner ist aus kulturhistorischer Sicht der Erhalt des Bananenkellers als ‚Informant der Geschichte‘ der ehemaligen Brauerei wünschenswert. Aber fehlende Finanzmittel, den Keller zu sanieren und nutzbar zu machen, stehen diesem entgegen – und Städtebaufördermittel stehen zum Abriss des Kellers bereit.

Abb. 3: Ansicht vom Domturm



Quelle: eigene Aufnahme

Um für diese Widersprüche im Umgang mit der Fläche eine tragfähige Lösung zu finden, wurde durch die Stadtverwaltung gemeinsam mit ihrem Sanierungsträger (DSK) ein Verfahren entwickelt und umgesetzt, das die Instrumente der Bürgerbeteiligung und des städtebaulichen Wettbewerbs zu einem ‚neuen‘, effizienten und kostengünstigen Verfahren verband. Das Verfahren sollte dazu beitragen, einerseits die angemessene Aufwertung der Fläche zur Stärkung der Innenstadt und des Domumfeldes sicherzustellen und andererseits den städtebaulichen Anforderungen als auch ökonomischen Sachzwängen gerecht zu werden.

2 Beteiligungsverfahren aus Top-down- und Bottom-up-Ansatz

Das Verfahren zur Findung einer tragfähigen Lösung bestand aus vier Hauptschritten:

- Stadtinterne Vorbereitung
- Beteiligung potenzieller Nutzer und Anrainer des Bananenkellers – Paradeplatzes
- Diskursives Workshopverfahren mit Fachplanern
- Präsentation der Ergebnisse

Im ersten Verfahrensschritt *Stadtinterne Vorbereitung* wurden innerhalb der Stadtentwicklungsverwaltung Funktionen und Nutzungen gesammelt, die aus städtischer Sicht auf der Fläche verortet werden sollten. Hierbei wurden vor allem Funktionen und Nutzungen zur Innenstadtstärkung vorgeschlagen, für die bis dato keine Flächen in der Innenstadt zur Verfügung standen.

Im zweiten Verfahrensschritt *Beteiligung potenzieller Nutzer und Anrainer des Bananenkellers – Paradeplatzes* wurden zielgruppenbezogen die Anrainer des Domumfelds sowie die potenziellen Nutzer der Fläche² (Vertreter und Multiplikatoren) direkt aufgesucht. Ihnen wurden die Ausgangssituation der Fläche sowie die städtischen Ideen für die zukünftigen Nutzungen vorgestellt. Dabei traf man sich mit den jeweiligen Gruppen bzw. Vertretern einzeln und gab ihnen die Möglichkeit, auf die städtischen Ideen zu reagieren und eigene Ideen und Wünsche einzubringen. Das Ergebnis dieser aufsuchenden Beteiligung war die Festlegung der – an den Bedürfnissen der Anrainer und zukünftigen Nutzer ausgerichteten – zu verortenden Funktionen und Nutzungen auf der Fläche. (vgl. Abb.4).

Abb. 4: Workshopverfahren Paradeplatz (1)



Quelle: Irina Retzlaff

Im dritten Verfahrensschritt *Diskursives Workshopverfahren mit Fachplanern* wurden zwei aufeinander aufbauende Workshops mit drei Fachbüros durchgeführt. Gemeinsam wurden nach tragfähigen und realisierbaren Lösungen für den Umgang mit der Fläche unter Beachtung der städtebaulichen Anforderungen und der ökonomischen Sachzwänge gesucht sowie gestalterische Lösungen zur Realisierung der festgelegten Nutzungen und Funktionen aus dem zweiten Verfahrensschritt entwickelt und diskutiert. Den Entwurfsverfassern wurde dabei vorgegeben, einen vorher festgelegten finanziellen Rahmen einzuhalten, um über realisierbare Entwürfe zu diskutieren (vgl. Abb.5).

² beteiligt wurden die Domgemeinde, die Kulturfabrik, die Markthändler, der Tourismusverein, das Stadtmuseum, die städtische Wohnungswirtschaft, die Stadtverwaltung und das Rathauscentermanagement.

Abb. 5: Workshopverfahren Paradeplatz (2)



Quelle: Irina Retzlaff

Im ersten Workshop wurden die Fläche gemeinsam begutachtet und die Leitidee für die Entwicklung der Fläche, die Prioritäten der zu verortenden Funktionen sowie der Umgang mit dem Bananenkeller diskutiert sowie die konkrete Aufgabenstellung für den Entwurf festgelegt. Dem folgte die Entwurfsphase, in der die beteiligten Büros Entwürfe mit Nutzungs- und Gestaltungsvarianten und einer Kostenschätzung entwickelten. Im zweiten Workshop wurden die Entwürfe präsentiert und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile diskutiert.

Die offene Diskussion mit den beteiligten Büros führte zu einer wechselseitigen Befruchtung und brachte unterschiedliche planerische und gestalterische Lösungsansätze im Umgang mit der Fläche unter dem Motto „Wir brauchen eine kurzfristige Lösung und eine langfristige Entwicklungsperspektive“ hervor. Durch das diskursive Workshopverfahren wurde die Stadt in die Lage versetzt, die Anforderungen an die Nutzung und Neugestaltung des Bananenkellers und des Paradeplatzes präzise für die Umsetzungsplanung zu formulieren.

Im vierten Verfahrensschritt wurden die Ergebnisse aus der Bürgerbeteiligung und dem diskursiven Workshopverfahren in der öffentlichen Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses Vertretern der Stadtverordneten, den Bürgern und der Presse vorgestellt. Das Ergebnis erzielte ein positives Echo. Mit dem Votum des Stadtentwicklungsausschusses wurde auf Grundlage der Ergebnisse des Verfahrens die Ausführungsplanung beauftragt. Das Vorhaben befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase.

Im Ergebnis wurde eine von allen Akteuren und im politischen Raum unterstützte Lösung für die Nutzung und Neugestaltung der Fläche entwickelt, die zur Innenstadtstärkung und Aufwertung des Domumfeldes beiträgt – dies bei einem relativ geringen

finanziellen und zeitlichen Aufwand im Vergleich zu sonstigen städtebaulichen Wettbewerbs- oder größer angelegten Beteiligungsverfahren. Das Verfahren trug dazu bei, einen Brückenschlag zu finden, der den heutigen ökonomischen Sachzwängen gerecht wird, ohne das längerfristige städtebauliche Ziel aus dem Auge zu verlieren.

3 Pro und Contra des Verfahrens

Das Beispiel des Planungsprozesses zur Neugestaltung des Bananenkellers und des Paradeplatzes hat positive Ansätze für eine effektive und zielführende Einbindung von Bürgern in Planungsprozesse und zur Ausrichtung der Planung an den Bedürfnissen der zukünftigen Nutzer aufgezeigt. Gleichzeitig stellte das Verfahren über die diskursiven Workshops mit Fachplanern sicher, die „Wünsche“ der Bürger auf ihre Realisierbarkeit hin zu überprüfen (technisch, gestalterisch wie finanziell) und in realisierbare Bahnen zu „übersetzen“.

Positiv bezüglich des Beteiligungsverfahrens ist anzumerken, dass keine Beteiligung „aller Bürger“ angestrebt wurde. Das Verfahren konzentrierte sich auf die Anrainer und zukünftigen Nutzer, die in ihrem Alltagsleben von der Neugestaltung der Fläche „betroffen“ sind. Damit wurde sichergestellt, dass deren Bedürfnisse Gehör fanden und sie nicht in einer allgemeinen Beteiligung untergingen³.

Zum positiven Bild trug auch bei, dass die „Betroffenen“ *aktiv* aufgesucht und individuell, zielgruppenbezogen angesprochen wurden – „sie wurden dort abgeholt, wo sie waren“. Dies ermöglichte, auf die individuellen Eigenarten der jeweiligen Person bzw. Gruppe einzugehen und sie zum „Reden zu animieren“⁴⁴. So trug das Verfahren dazu bei, das lokale Wissen und die lokalen Bedürfnisse zielgerichtet zu erschließen.

Auch das diskursive Workshopverfahren hat sich in der Situation als sehr geeignet erwiesen – im Vergleich zu einem städtebaulichen Wettbewerb. Der inoffiziellere Charakter sowie die Festlegung, dass kein 1. Preis vergeben (keine Einsetzung einer Jury) sowie keines der beteiligten Büros automatisch mit der Ausführungsplanung nach dem Verfahren beauftragt wird, trugen im wesentlichen Maße zur offenen Diskussion sowohl mit der Stadt als auch unter den Büros bei. Dies schuf das Umfeld und die Atmosphäre, offen gemeinsam über Ideen und Entwürfe zu diskutieren – eine Möglichkeit, die bei einem offiziellen städtebaulichen Wettbewerb mit den Wettbewerbsteilnehmern nicht gegeben ist. Hierbei ist festzuhalten, dass allen beteiligten Büros eine vorher festgelegte Aufwandsentschädigung in Anlehnung an die Leistung der HOAI „Vorentwurf“ zugesagt wurde – eine nicht zu unterschätzende Motivation.

Der diskursive Workshop wurde auf die Beteiligung der Fachplaner beschränkt – die involvierten Personen und Gruppen aus dem zweiten Verfahrensschritt wurden dazu nicht eingeladen. Dies kann dahingehend als positiv betrachtet werden, dass die Beschränkung der Teilnehmerzahl eine fundierte und tiefgehende Diskussion ermöglichte. Bei einer Sitzung von mehr als 20 Personen wäre dies in der Art und Weise nicht möglich gewesen.

Durch die Präsentation und Abstimmung der Ergebnisse im öffentlichen Teil des Stadtentwicklungsausschusses wurde auch die demokratische Legitimation und politische Unterstützung des Ergebnisses sichergestellt.

³ oft nehmen an allgemeinen Beteiligungsverfahren die „üblich Verdächtigen“ teil, die „Berufsbetroffenen“, die dann solche Veranstaltungen dominieren.

⁴ Auf größeren Veranstaltungen oder in größeren Gruppen, innerhalb derer sich die Personen nicht kennen, halten sich viele Leute mit ihrer Meinung zurück, wodurch nicht immer alle Bedürfnisse ans Licht gebracht und gemeinsam betrachtet werden können.

Nichtsdestotrotz ist das Verfahren nicht kritiklos zu sehen. Ein solches Verfahren ermöglicht auch die (gezielte) Steuerung des Ablaufs und damit des Ergebnisses, die den partizipativen Ansatz der Einbindung der Zivilgesellschaft konterkarieren kann. Möglichkeiten sind z. B. dadurch gegeben, dass durch die beschränkte, selektive Beteiligung bestimmte Gruppen gezielt ausgeschlossen werden können, indem sie nicht gefragt werden. Die beschränkte Beteiligung birgt auch das Risiko, dass unerwünschte „Bedürfnisse“ der Beteiligten leichter „weggewogen“ werden, da der potenzielle Widerstand geringer sein wird als bei breiter angelegten Beteiligungsverfahren mit größerer Öffentlichkeitswirkung (und damit negativer Presse).

Die gleiche Problematik wird auch durch den Ausschluss der Beteiligten des zweiten Verfahrensschritts vom diskursiven Workshopverfahren begünstigt (Trennung des Beteiligungsverfahrens der „Betroffenen“ vom nachgeschalteten diskursiven Workshop). Dies ermöglicht, unerwünschte „Bedürfnisse“ aus Sicht der Stadt mit der Argumentation „wegwägen“ zu können, dass sich im Workshopverfahren die Realisierung als unrealistisch erwiesen hat – auch wenn eventuell alternative Umsetzungsmöglichkeiten aufgezeigt wurden. Diese Aussage ist aber von außen schwer nachprüfbar bzw. zu widerlegen.

Die Vorstellung der Ergebnisse im Stadtentwicklungsausschuss kann auch dazu genutzt werden, der Öffentlichkeit und eventuell nicht erwünschten (Nach-)Fragen aus dem Wege zu gehen. Denn die öffentlichen Sitzungstermine der Fachausschüsse sind den meisten Bürgern nicht präsent und damit ist die Öffentlichkeit meist nicht vertreten.

4 Fazit

Wie dargestellt, zeigt das Verfahren aus den vier Hauptschritten *Stadtinterne Vorbereitung*, *Beteiligung potenzieller Nutzer und Anrainer des Bananenkellers – Paradeplatzes*, *Diskursives Workshopverfahren mit Fachplanern* und *Präsentation der Ergebnisse* positive Aspekte für die Einbindung der Zivilgesellschaft und Ausrichtung der Planung auf deren Bedürfnisse auf. Es birgt aber auch die Möglichkeit des Missbrauchs (Steuerung des Verfahrens auf ein bestimmtes Ergebnis hin). Inwieweit sich die positiven oder negativen Seiten eines Beteiligungsverfahrens durchsetzen, hängt stark von den inoffiziellen Beweggründen für die Durchführung eines solchen Verfahrens ab. Sind die Beweggründe, das Verfahren und das Ergebnis zu steuern, sprich ein „Wunschergebnis“ oder ein vorher feststehendes Ergebnis zu erzielen und der Öffentlichkeit als „deren“ bzw. „unausweichliches Ergebnis“ zu präsentieren, kommen die Contra-Argumente stärker zum Zuge. Wird das Verfahren aber ergebnisoffen durchgeführt, mit dem Willen, die Planung bzw. die Lösung an den Bedürfnissen der „Betroffenen“ auszurichten, stehen die Pro-Argumente im Vordergrund.

Die „wahren“ Beweggründe für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens sind also für eine erfolgreiche Einbindung der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse genauso entscheidend wie das Verfahren selbst. Deswegen sind bei der Entwicklung solcher Planungsverfahren sowohl die offiziellen als auch die inoffiziellen Beweggründe mit einzubeziehen, um zu versuchen, eine ehrliche und erfolgreiche Beteiligungsmöglichkeit sicherzustellen.

Weitere Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung, die dazu beiträgt, Vorhaben und Lösungen an den Bedürfnissen der „Betroffenen“ besser auszurichten, lokales Wissen zu erschließen sowie für die Bedürfnisse anderer zu sensibilisieren (und damit die Umsetzung von Planungen zu erleichtern), sind, dass

- die Akteure frühzeitig eingebunden werden,
- die Akteure beteiligt werden, die direkt vom Vorhaben betroffen sind (positiv wie negativ),
- auf die Akteure aktiv, aktivierend und zielgruppengerecht zugegangen wird bzw. entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten geboten werden und
- die Beteiligung ernsthaft gemeint ist und die Meinungen der Akteure respektiert werden.

Tobias Preising, Thomas Zimmermann, Antje Bruns

Stadt, Land Me(e/h)r – ein Mosaik der Integration?

Gliederung

- 1 „World Café und Open Space“ oder „Open Café und World Space“
- 2 Ergebnisse der Plenumsdiskussion
- 3 Fazit des Open Space

Literatur

Vielmehr fügen sich die Themen in ihrer Vielfalt und mit sehr unterschiedlichen Facetten wie bunte Steine zusammen und können – entsprechend des spezifischen Erkenntnisinteresses und Erfahrungshintergrundes – bei jedem Teilnehmer und Leser ein eigenes Mosaik der Integration entstehen lassen.

Mit diesen Worten hat *Antje Matern* in ihrem einführenden Beitrag den Anspruch des Jungen Forums 2009 treffend beschrieben. Die vielfältigen Aspekte des Oberthemas „Integration“ sollten nicht nur in den verschiedenen Arbeitsgruppen unter den jeweiligen Gesichtspunkten betrachtet und diskutiert, sondern wieder zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden. Dies war (und bleibt) der Reiz und die Herausforderung am gewählten Thema „Integration – Stadt, Land, Me(e/h)r“.

Wie soll es gelingen, die vier Arbeitsgruppen wieder zu einem Element verschmelzen zu lassen, einen inneren Zusammenhalt zu erzeugen und aus so unterschiedlichen Aspekten eine gemeinsame Erkenntnis herauszufiltern?

1 „World Café und Open Space“ oder „Open Café und World Space“

Um die verschiedenen Themen und Aspekte von Integration über die Kaffeepausengespräche hinaus zu verbinden, wurde zum Schluss der Tagung eine Arbeitsphase im Plenum durchgeführt. Die gewählte Methode setzte sich hierbei aus Elementen des Open Space und des World Café zusammen.

Unter Open Space wird hier das Großgruppenverfahren nach Böttger (2001) verstanden. Fest steht bei der Methode nur, dass das übergeordnete Thema – in diesem Fall „Integration – Stadt, Land, Me(e/h)r“ – in einem selbstorganisierten Prozess im Plenum diskutiert wird. Die konkreten Diskussionspunkte werden im Originalverfahren von den Teilnehmern selbst eingebracht und auch die Methoden im Konsens entwickelt. Jedes vorgeschlagene Thema soll behandelt werden, wobei das Thema ein relevanter Aspekt des Oberthemas sein soll. Die Ergebnisse werden an Wandzeitungen für alle einsehbar dokumentiert. Ansonsten besteht für die Teilnehmenden eine große Freiheit der Selbstorganisation. Böttger (2001) umschreibt dies mit dem „Gesetz der zwei Füße. Dieses beinhaltet [...] das Recht, eine Arbeitsgruppe oder eine Interaktion zu verlassen, wenn [man] das Gefühl hat, in dieser Situation nichts zu lernen oder nichts beitragen zu können“.

Weiter beschreibt Böttger (2001) die Atmosphäre mit „Hummeln und Schmetterlinge[n]“. Hummeln sind diejenigen Personen, die sich die Freiheit nehmen, von einer Gruppe zur anderen zu fliegen, sich zu vertiefen, weiterzufliegen und so von einer Gruppe zur anderen befruchtend zu wirken. Schmetterlinge nehmen es leichter, sie fliegen ebenfalls von einem Thema zum anderen, vertiefen sich aber in keins. [...] Sie dienen als Zentrum von Leichtigkeit, Spaß und Erholung“.

Die zweite Methode, die als Anregung zur Gestaltung der Plenumsphase herangezogen wurde, ist das World Café. Im Gegensatz zum Open Space arbeitet das World Café (wie von der World Café Community 2002 beschrieben¹) deutlich strukturierter: Im World Café werden vorbereitete Fragen an mehreren „Arbeitsstationen“ kollektiv in Kleingruppen diskutiert. Aber auch hier soll kreativ und frei gearbeitet werden: die Diskussionsstränge sollen unstrukturiert auf die an den Tischen bereitliegenden Plakate direkt von allen Teilnehmenden notiert und damit eine kreative Atmosphäre geschaffen werden. Nach einer gewissen Zeit wechseln auch beim World Café die Teilnehmenden zu einer nächsten Arbeitsstation und damit zu einer neuen Fragestellung, in die die Inhalte der vorigen Diskussion integriert werden. Zur Sicherung der Diskussionsergebnisse verbleibt ein Gastgeber am Tisch. Wie auch im Open Space, sieht das World Café zum Abschluss der Kleingruppenphasen eine Vorstellung und Diskussion aller Teilergebnisse im Plenum vor.

Für die Rückspiegelung der vier Arbeitsgruppen des Jungen Forums in die Plenumsdiskussion wurde ein Ansatz gewählt, der sich auf die beiden eben beschriebenen Methoden zurückführen lässt:

- Vorbereitung von Fragestellungen in den vier Arbeitsgruppen auf leeren Wandzeitungen
- Kurze Vorstellung der Diskussionsstränge in den einzelnen Arbeitsgruppen
- Freie Aufteilung der Teilnehmenden in die Arbeitsstationen
- Diskussion, deren Ergebnisse an den Wandzeitungen durch Moderatoren festgehalten wurden
- Zweimaliger, freier Wechsel der Arbeitsstationen nach einer festgelegten Zeit, wobei die Moderatoren als Gastgeber an den Arbeitsstationen verblieben sind. Es konnten also maximal drei der vier Arbeitsstationen besucht werden, diese aber je nach Interesse ausgewählt werden
- Vorstellen der Ergebnisse der Arbeitsstationen im Plenum

In der folgenden Zusammenfassung und Auswertung wird die Methode der Einfachheit halber als Open Space bezeichnet, wohl wissend, dass die Methode deutlich abgewandelt wurde.

Ziel dieses innerhalb des Jungen Forums erstmals verwendeten Instruments der Großgruppenarbeit war – im Sinne des Tagungsthemas – die Arbeitsgruppen zu integrieren und dadurch einen Mehrwert im Vergleich zu den Einzelergebnissen zu erzeugen.

¹ vgl. <http://www.theworldcafecommunity.org>

2 Ergebnisse der Plenumsdiskussion

Aus den Diskussionen der vier thematischen Arbeitsgruppen haben sich im Vorlauf des Open Space Fragestellungen herausgebildet, die über die eigentliche Arbeitsgruppe hinaus im Spiegel des Gesamtthemas diskutiert werden sollten. Diese lauteten im Einzelnen:

- Was bedeutet Ausgleichspolitik (im Sinne von Integration)?
- Wo betrifft euch „Integration“? Welche Instrumente spielen auf welchen räumlichen (Planungs)ebenen eine Rolle?
- Sollen zivilgesellschaftliche Kompetenzen stärker in Planungsprozesse integriert werden? Wie könnte das geschehen?
- Ist es eine Aufgabe der räumlichen Planung, die Kompetenzen für raumwirksames Handeln zu stärken? Wenn ja: Wie kann die räumliche Planung diese Herausforderung annehmen und welche Instrumente gibt es dafür (noch nicht)?

Als Ergebnis der Arbeitsgruppe 2 – „Integrationsstrategien der Regionen und europäische Kohäsion“, die gewissermaßen einen räumlichen Rahmen für die anderen Themen bildet, wurde die Frage aufgeworfen, was denn Ausgleich (und Ausgleichspolitik) auf den verschiedenen Planungsebenen im territorialen wie auch inhaltlichen Sinn bedeuten könnte.

Die Fragestellung wurde zunächst in die aktuelle Diskussion um die (deutsche) Ausgleichspolitik (vgl. Einführungsbeitrag von *Antje Matern* in diesem Band) eingeordnet. Als Ergebnis wurde zunächst festgehalten – ohne den Begriff Ausgleich zu konkretisieren – dass nach wie vor der gesetzliche Auftrag zum Ausgleich besteht und dass ein gewisses Maß an Ausgleich ein Faktor für sozialen Frieden und eine ökologisch verträgliche Lastenaufteilung der natürlichen Ressourcen darstellt. Dennoch wurde auch diskutiert, ob Gleichheit denn nun eher quantitativ zu verstehen sei oder ob es nicht mehr um einen qualitativen Ausgleich gehen müsse. Als Aspekte wurden neben konkreten Belastungen wie Verkehrsinfrastrukturen (Autobahnen etc.) oder emittierende Gewerbegebiete abstraktere Werte wie „soziale Stadt“, Chancengleichheit oder Ausgleich von Lebensverhältnissen in die Diskussion eingebracht. Während diese Aspekte eher für die nationale und subnationale Ebene diskutiert wurden, spielten die Abwägungen zwischen Allgemeinwohl und Einzelinteressen, Aspekte der Kosten-Nutzen-Verteilung oder die grundsätzliche Frage, wer über Ausgleichsfragen anhand welcher Kriterien entscheiden darf, auf allen räumlichen Ebenen von lokal bis global eine wichtige Rolle.

Auf lokaler Ebene wurde zudem noch die Frage nach dem Umgang mit benachteiligten Stadtteilen und der Verbesserung sozialer Infrastrukturen sowie der Integration der Betroffenen in Planungs- und Ausgleichsprozesse diskutiert.

In eine ähnliche Richtung geht die Frage nach der aktuellen Bedeutung von Integration im (Planungs-)Alltag der Planer. In einer ersten Annäherung an dieses Feld wurde zunächst grundlegend hinterfragt, was denn Integration überhaupt bedeutet und leisten soll. Konsens war, dass Integration einerseits notwendig und andererseits immer noch zu wenig im Planungsalltag bzw. im Bewusstsein der Planenden verankert ist. Hier sollten sich die Planenden bewusster werden, was sie denn mit dem Stichwort „Integration“ erreichen wollen und welche Rolle sie selbst dabei spielen. Diese Rolle wurde im Laufe der Diskussion beispielsweise als „Brückenbauer“ aus den etablierten Planungsstrukturen heraus beschrieben.

Dieses „Bauen von Brücken“ erfordert von den Planenden bzw. Aktivierenden einen noch stärkeren Bewusstseinswandel auf die Fragen „Integration – wann ist die notwendig, was unterscheidet sie von Vereinnahmung, für wen ist sie wichtig?“. Die Arbeitsgruppe befand, dass der Bewusstseinswandel bereits eingesetzt hat und auch ein genügendes Instrumentarium zur Gestaltung von Integration verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Planungsprozesse vorhanden ist. Ein Defizit wurde sowohl in der unzureichenden Implementation als auch im teilweise unzureichenden Wissen über die „zu integrierenden“ Gruppen gesehen. Folgende Fragen wurden in diesem Zusammenhang aufgestellt, die es bei der Umsetzung von Integrationsprozessen in die Planung zu berücksichtigen gilt:

- Ab wann ist die Kategorie „Migrant“ zur Analyse und Lösung eines Problems notwendig?
- An wen richtet sich die Integration, die Planung? Welche Migrantengruppen gehören überhaupt zur Zielgruppe von Planung? Wird an der eigentlichen Zielgruppe zugunsten von Interessensverbänden vorbei integriert?
- Wie können Migranten bzw. die relevanten Zielgruppen mit Partizipationsangeboten erreicht werden? Welche Wege und Orte der Ansprache (z.B. Schulen, Kitas) müssen hierzu gefunden werden?

Als Fazit der Diskussion stellten die Diskutanten fest, dass trotz des bestehenden Handlungsbedarfes das Thema Integration im Planungsalltag zwar zunehmend thematisiert wird – wenn auch nicht in allen Institutionen – aber dennoch nach wie vor von gut Ausgebildeten und bereits anderweitig Aktiven dominiert wird.

Über das Thema der Integration von „Fremden“ (Zitat aus dem Open Space: *Gesunde Durchmischung – definiere ich nicht „die Anderen“ dann erst als besonders fremd?*) hinaus stellte sich besonders im Rahmen der zweiten Arbeitsstation die Frage, ob es überhaupt notwendig sei, zivilgesellschaftliche Kompetenzen stärker als bisher in Planungsprozesse zu integrieren. Unter dieser Fragestellung ging es nicht darum, das Postulat der konsens- und kooperationsorientierten Planung infrage zu stellen, sondern zu hinterfragen, wann eine stärkere Einbindung von nichtfachlichem, also implizitem und emotionalem Wissen in Planungsprozesse einen Gewinn darstellen kann und welche Hindernisse dabei beachtet werden müssen. Ganz im Sinne des bekannten Zitats von Willy Brandt „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ sollten an dieser Arbeitsstation sowohl Chancen als auch das Wagnis einer stärkeren Integration in Planungsprozesse differenzierter diskutiert werden.

Einigkeit bestand sehr schnell darin, dass zunächst zu klären sei, was denn nun „Integration von zivilgesellschaftlichen Kompetenzen“ genau bedeuten würde, wie sich diese Kompetenzen real darstellen würden und darüber, dass eine weitere Differenzierung notwendig sei, wann bei welchen gesellschaftspolitischen Fragestellungen wie ergebnisoffen geplant werden könnte. Abgesehen von diesen – im Rahmen des Jungen Forum 2009 nicht abschließend zu klärenden – Punkten wurden als Ergebnis des Open Space mehrere Pro- und Kontra-Argumente identifiziert (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Sollen zivilgesellschaftliche Kompetenzen stärker in Planungsprozesse integriert werden?

Pro	Kontra
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokales Wissen „abholen/einbinden“ ▪ Emotionen als Treiber von Entwicklungen nutzen ▪ Qualitativ bessere Entscheidungen durch lokales Wissen ▪ Erschließen von neuen finanziellen Ressourcen und damit Stärkung der Handlungsfähigkeit von Planung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung kann immer nur selektiv sein ▪ konsensuale Beteiligung schafft oft flüchtige Regelungsstrukturen, die von den jeweiligen Akteuren abhängig sind ▪ überwiegen Emotionen die Fachkompetenz in Prozessen, führt dies möglicherweise zur Blockade von Entwicklungen

Insgesamt zeigte sich, dass die theoretische Diskussion ohne Zuhilfenahme von Fallbeispielen eher schwierig zu führen war und letztendlich die Frage nach den Chancen und Hemmnissen einer stärkeren Integration von zivilgesellschaftlichen Kompetenzen sehr stark von der Art des Planungsprozesses abhängt. Als größtes Risiko hierbei wurde eine „Alibi-Beteiligung“ identifiziert, die auch über Einzelfälle hinaus eine zielorientierte und ernsthafte (glaubhafte) Einbindung von planungsexternen Kompetenzen behindert.

Nicht abschließend geklärt werden konnte während des Open Space, wie die institutionelle und personelle Handlungsfähigkeit (hier zu beziehen auf Wirksamkeit der räumlichen Steuerung) – gerade im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen wie Klimawandel oder demographischer Wandel – gestärkt werden kann. Der Ansatz des „Capacity Building“ – für den bislang leider keine adäquate Übersetzung vorliegt – wurde mit der Agenda 21 populär². Gerade die Forderungen nach einer stärkeren Einbeziehung von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ziehen unmittelbar die Fragen nach sich, wie es gelingen kann, unterschiedliche Wissensarten zu integrieren und nutzbar zu machen, und welche Rolle dabei der räumlichen Planung zukommt. Dass es sich dabei um eine Aufgabe der räumlichen Planung handelt, wurde nicht infrage gestellt, gleichwohl scheint es im Planungsalltag kaum Ressourcen für diesen – zeitaufwendigen – Prozess der Wissensintegration zu geben. Zudem fehlen oftmals die Fähigkeiten, diesen Prozess zu moderieren (*Akteure/Stakeholder wollen beteiligt, nicht belehrt werden*).

Insgesamt lassen sich aus den Ergebnissen des Open Space und den Kernfragen des Jungen Forum 2009 (siehe auch den Einführungsbeitrag von *Antje Matern*) folgende Thesen ableiten:

² Agenda 21, Kapitel 37: „Die Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten (capacity building) bezieht sich auf das personelle, wissenschaftliche, technologische, organisatorische, institutionelle und finanzielle Potenzial des jeweiligen Landes. Ein wesentliches Ziel der Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten besteht darin, die Fähigkeit eines Landes zu verbessern, die wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der Wahl des politischen Kurses und den Umsetzungsmodalitäten für verschiedene Entwicklungsalternativen ausgehend von einer genauen Kenntnis der ökologischen Potenziale und Grenzen sowie der Bedürfnisse aus der Sicht der Bevölkerung des betreffenden Landes zu bewerten und zu lösen“.

- Integration ist eine Aufgabe, die Planung in vielfältigster Weise fordert. Dabei ist mit höchster Präzision zu hinterfragen, welche Ziele mit der Integration erreicht werden sollen und mit welchen Instrumenten die Integration erfolgen kann.
- Integration ist keine Frage der Planungsebene und der Planungsinhalte, sondern zieht sich als Querschnittsaufgabe durch alle Ebenen und Themen.
- Integration ist nicht nur eine Aufgabe an die räumliche Planung als Hauptakteur, sondern auch eine Herausforderung für die zu integrierenden Gruppen und Disziplinen.
- Integration erfordert ein hohes Maß an Qualifikation, das durch den systematischen Prozess des „Capacity Building“ erreicht werden kann.
- Sowohl für die Integration an sich als auch für ein strategisches „Capacity Building“ stehen der Planung zwar geeignete Instrumente zur Verfügung, nicht aber die hierfür nötigen Ressourcen und Kapazitäten.

3 Fazit des Open Space

Im Rückblick zeigt sich, dass Open Space zwar im Vergleich zu den Diskussionen in den Arbeitsgruppen eine deutlich geringere inhaltliche Tiefe erreicht hat, aber es im Gegenzug sehr gut gelungen ist, die verschiedenen Arbeitsgruppenthemen aufeinander zu beziehen und einen integrativen (also mehr als rein informativen) Austausch herzustellen. Dieser Austausch wirkte auf die Diskussionen an den Arbeitsstationen des Open Space befruchtend auf die jeweiligen Inhalte und es konnten gemeinsame Fragestellungen der einzelnen – zuvor getrennten – Themen identifiziert werden.

Der positive Eindruck zur Arbeitsmethode Open Space/World Café wurde auch in der anschließenden Reflexionsrunde bestätigt. Selbst diejenigen, die aufgrund der sehr knappen und wenig informativen Ankündigung im Programm zunächst etwas kritisch gegenüber einer relativ gering strukturierten Plenumsdiskussion eingestellt waren, konnten den erzielten Ergebnissen einen Mehrwert gegenüber der reinen Berichtsrunde aus den Workshops der Vorjahre bescheinigen.

Dennoch lassen sich die Anwendung des Konzepts wie auch die Einbindung in den Tagungsablauf sicher noch weiter verbessern. Aus Sicht der Organisatoren wurde aber ein erster Schritt zur Weiterentwicklung des Jungen Forums gemacht, der sich auch in der in den Open Space integrierten Diskussion über die Zukunft des Jungen Forums innerhalb der ARL niedergeschlagen hat. Die Ergebnisse der Diskussion über die Zukunft des Jungen Forums mündeten in ein Positionspapier, das innerhalb der ARL-Gremien weiterdiskutiert worden ist.

Die wichtigsten Eckpunkte dieses Papiers lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ausgangslage

- Das Netzwerk der ARL und des Jungen Forums der ARL mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Förderungen wird von allen sehr geschätzt.
- Es werden jedoch Defizite in der Transparenz und gegenseitigen Information zwischen den etablierten Gremien der ARL und den Mitgliedern des Jungen Forums gesehen, ebenso wie Defizite im Übergang.
- Die Altersgrenze des Jungen Forums wird sehr unterschiedlich gesehen und muss nochmals diskutiert werden. Im Kern wird sie von vielen aufgrund nicht linearer

Lebensläufe infrage gestellt, kann aber andererseits für die jährlichen Tagungen erhalten bleiben, um zu gewährleisten, dass junge Mitglieder nachrücken.

Vorschläge zur Weiterentwicklung

- Das virtuelle Netzwerk soll stärker ausgebaut werden. Dazu soll zum einen die Quantität an Informationen erhöht als auch die Qualität der Arbeits- und Aktivitätsmöglichkeiten ausgebaut werden.
- Die Mitglieder des Jungen Forums plädieren für eine institutionelle Anbindung und Verbindung des Jungen Forums mit den Gremien der ARL. Dazu wird ein Sprecher mit Kontakt zum Präsidium vorgeschlagen sowie weitere Sprecher bzw. Vertreter für Angelegenheiten des Internets, der Organisation und Koordination von Veranstaltungen sowie für zur Unterstützung der jährlichen Tagung des Jungen Forums

Basierend auf den bestehenden Fördermöglichkeiten der ARL wird vorgeschlagen:

- weitere nachwuchsgruppenspezifische Veranstaltungen zu ermöglichen, die Wissenschaftler und Praktiker ansprechen, sowohl in Verbindung mit Tagungen und Veranstaltungen der ARL als auch unabhängig davon. Dabei sollen auch neue Formen wie Stammtische angeregt werden,
- das Mentoring-Programm und das Europäische Junge Forum auszubauen und weiterzuentwickeln sowie zu verstetigen und für jene Mitglieder zu öffnen, die nicht am jeweiligen Programm teilnehmen,
- einen Übergang vom Jungen Forum zu den Gremien der ARL zu erleichtern, indem Mitgliedsaufrufe für Arbeitsgruppen transparent publiziert werden. Der Zugang zu den Landesarbeitsgemeinschaften solle von allen offensiver angegangen und eine Kontaktperson in den jeweiligen Regionen aus dem Jungen Forum benannt werden,
- junge Nachwuchswissenschaftler bei der Publikation in referierten Zeitschriften zu unterstützen,
- jungen Eltern eine Kinderbetreuung bei Veranstaltungen der ARL zur Verfügung zu stellen.

Als erster konkreter Schritt für eine Weiterentwicklung und die weitere Führung der Diskussion wurde ein Sprecher aus dem Organisationsteam für das nächste Junge Forum 2010 in Mannheim – Ansgar Schmitz-Veltin – als Ansprechpartner für die ARL in Fragen des Jungen Forums ausgewählt.

Literatur

Böttger, I. (2001): Open-Space. Online unter: <http://www.sowi-online.de/methoden/lexikon/open-space-boettger.htm> (letzter Zugriff am 29.07.2009).



Junges Forum 2009

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Integration – Stadt, Land, Me(e/h)r

10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Stand: 7. April 2009

Mit freundlicher Unterstützung durch:



Förderkreis für Raum-
und Umweltforschung

HCU

HafenCity Universität
Hamburg

PROGRAMM

Tagungsort: Junges Hotel Hamburg,
Kurt-Schumacher-Allee 14, 20097 Hamburg

Mittwoch, den 10. Juni 2009

- | | |
|--------------|--|
| ab 14.30 Uhr | Beginn, Anmeldung |
| 15:00 Uhr | Eröffnung
<i>Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel</i>
Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) |
| 15:30 Uhr | Grußwort
<i>Antje Bruns, Antje Matern und Sabine von Löwis</i>
für das Organisationsteam 2009 des Jungen Forums |
| 15:45 Uhr | Einführungsvorträge und Diskussion (im Plenum)

Anpassung an den Klimawandel – Integration durch Raumplanung?
<i>PD Dr. Achim Daschkeit</i>
Umweltbundesamt Dessau

Die EU-Politik des territorialen Zusammenhalts: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft
<i>Prof. Dr. Andreas Faludi</i>
Technische Universität Delft

<i>Moderation: Mareike Schaerffer und Tobias Preisling</i> |
| 17:45 Uhr | Pause |

18.00 Uhr	Vorstellung und Einführung in die Arbeitsgruppen durch das Organisationsteam
18.30 Uhr	Fahrt zu Park Fiction (S-Bahn)
19.00 Uhr	Park Fiction – Vortrag von <i>Christoph Schäfer</i> , Pudel-Café
20:00 Uhr	Abendessen

Donnerstag, den 11. Juni 2009

09.00 Uhr	Impulsreferate und Arbeit in den vier Arbeitsgruppen
-----------	--

AG 1: Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier

Moderation: *Sabine von Löwis, Patricia Jacob*

- *Simon Fellmer*: Lokale Zuwanderungspolitik oder integrationspolitische Maßnahme? Eine Analyse des Hamburger Welcome Centers
- *Ivonne Fischer-Krapohl*: Migrantenökonomie – Chancen für die Stadt
- *Silke Schlichting*: Integration durch bürgerschaftliches Engagement im Stadtteil

AG 2: Integrationsstrategien für die Stadtregion und europäische Kohäsion

Moderation: *Antje Matern, Andreas Obersteg, Sonja Deppisch, Frank Othengrafen*

- *Fabian Torns*: Territorialer Zusammenhalt – Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraums Oberrhein
- *Andreas Obersteg*: Neue Schritte in der großräumigen Zusammenarbeit in Norddeutschland – das Modellvorhaben der Raumordnung MORO Nord
- *Torsten Thurmann*: Potenziale und Grenzen regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration

AG 3: Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung

Moderation: *Antje Bruns, Mareike Schaerffer*

- *Frank Buchholz, Tobias Kemper, Robert Riechel*: Integrierte Aufgabenbewältigung in naturräumlich definierten Handlungsräumen – das Beispiel Anpassung an den Klimawandel

- *Enke Franck*: Implementierung der Ergebnisse des Forschungsverbundes 'Klimafolgenforschung – Szenarien für die Klimaanpassung (KLIFF)' in der räumlichen Planung in Niedersachsen
- *Cilli Sobiech*: Die Forderung nach einer verbesserten Präventionskultur in der EU – Integrative und prozessuale Betrachtung des Risikos durch Naturgefahren
- *Susanne Bieker, Birte Frommer*: Herausforderung Bestandssanierung – integrierte semizentrale Infrastruktursysteme als Lösungsansatz?

AG 4: Integration in (Planungs-) Prozesse

Moderation: *Thomas Zimmermann, Ellen Fiedelmeier*

- *Gabriele Schmidt*: Urban Governance und zivilgesellschaftliche Partizipation – Good Fellows? Funktion und Stellenwert von lokalen Partnerschaften in der sozialen Stadtpolitik von England
- *Nils Scheffler*: Neugestaltung des Bananenkellers – Paradeplatz – 2-stufiges Prozessverfahren aus Bottom-up und Top-down-Ansatz
- *Elena Wiezorek*: Integration von privaten Eigentümern in Stadtumbau-prozesse
- *Frank Friesecke*: Von der imperativen zur konsensualen Steuerung – Überlegungen zum instrumentellen Paradigmenwechsel im Zuge des Stadtumbaus

10.30 Uhr	Kaffee
11.00 Uhr	Arbeit in den vier Arbeitsgruppen
12:30 Uhr	Mittagessen
13.30 Uhr	Arbeit in den vier Arbeitsgruppen
15:30 Uhr	Exkursion (Barkassenfahrt)
19:30 Uhr	Abendessen in der Honigfabrik in Wilhelmsburg
21:00 Uhr	Lesung in der Honigfabrik Wilfried N'Sondé ("Das Herz der Leopardenkinder")

Moderation: Sabine von Löwis und Patricia Jacob

Kneipentour

Freitag, 12. Juni 2009

09:00 Uhr	OpenSpace / "Markt der Ideen"
11:00 Uhr	Kaffee
11.30 Uhr	Perspektiven des Jungen Forums in der ARL Impuls: <i>Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich</i> , Generalsekretär der ARL Aussprache
12.30 Uhr	Abschluss und Fazit durch das Organisationsteam im Plenum Übergabe des Staffelstabes an das Organisationsteam 2010 durch <i>Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich</i>
13:00 Uhr	Imbiss
danach	Abreise

Anhang: Teilnehmer des Jungen Forums in Hamburg

(Namen und Adressen Stand 10. Februar 2010)

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Albers, Meike	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 31 22085 Hamburg	meike.albers@hcu-hamburg.de
Baumeler, Myriam	Dipl.-Umweltnaturwissenschaftlerin Hochschule Luzern – Wirtschaft Institut f. Betriebs- und Regional- ökonomie IBR Zentralstraße 9 CH-6002 Luzern	myriam.baumeler@hslu.ch
Bieker, Susanne	Dr.-Ing. Technische Universität Darmstadt Institut WAR FG Abwassertechnik Petersenstraße 13 64287 Darmstadt	s.bieker@iwar.tu-darmstadt.de
Brammer, Maike	Dipl.-Geogr. Humboldt-Universität zu Berlin Unter den Linden 6 10099 Berlin	maike.brammer@geo.hu-berlin.de
Bruns, Antje	Dipl.-Geogr. Universität Flensburg Institut für Geographie Auf dem Campus 1 24943 Flensburg	antje.bruns@uni-flensburg.de
Dannenberg, Peter	Dr. Humboldt-Universität zu Berlin Unter den Linden 6 10099 Berlin	Peter.dannenberg@geo.hu-berlin.de
Deppisch, Sonja	Dr.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 31 22085 Hamburg	sonja.deppisch@hcu-hamburg.de
Fellmer, Simon	Dipl.-Ökonom Universität Osnabrück Institut für Migrationsforschung und Inter- kulturelle Studien Neuer Graben 19/21 49069 Osnabrück	sfellmer@uos.de
Fiedelmeier, Ellen	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	ellen.fiedelmeier@hcu-hamburg.de
Fischer-Krapohl, Ivonne	Dipl.-Ing. Technische Universität Dortmund Fakultät Raumplanung IRPUD-SPZ August-Schmidt-Str. 10 44221 Dortmund	ivonne.fischer@tu-dortmund.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Franck, Enke	Dipl.-Geogr. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	franck@arl-net.de
Freisberg, Robert	Dipl.-Verwaltungswirt (FH) Ministerium des Innern und für Sport Abteilung Raumordnung und Lan- desplanung Schillerstraße 9 55116 Mainz	robert.freisberg@ism.rlp.de
Freye, Sabine	Dipl.-Volksw. Institut für Wirtschaftsforschung Halle Kleine Märkerstr. 8 06108 Halle	Sabine.freye@iwh-halle.de
Frommer, Birte	Dipl.-Geogr. Technische Universität Darmstadt Institut WAR Petersenstraße 13 64287 Darmstadt	b.frommer@iwar.tu-darmstadt.de
Growe, Anna	Dipl.-Ing. Technische Universität Dortmund Fakultät Raumplanung August-Schmidt-Str. 10 44221 Dortmund	anna.growe@tu-dortmund.de
Günther, Katharina	Dipl.-Ing. Planungsbüro p+t Am Wall 113 28195 Bremen	katharina.guenther @raumplanung.org
Hammer, Patricia	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	patricia.hammer@udo.edu
Hege, Hans-Peter	Dipl.-Ing. Verband Region Rhein-Neckar Körperschaft des öffentlichen Rechts P7, 20-21 68161 Mannheim	Hans-peter.hege@vrn.de
Heider, Katharina	Dipl.-Ing. Technische Universität Dortmund Fakultät Raumplanung August-Schmidt-Str. 6 44227 Dortmund	katharina.heider@tu-dortmund.de
Hühner, Tanja	Dipl.-Ing. Stadt Castrop-Rauxel Europaplatz 1 44575 Castrop-Rauxel	tanja.huehner@castrop-rauxel.de
Jacob, Patricia	Dipl.-Ing. Bergische Universität Wuppertal FG Ökonomie des Planens und des Bauens Pauluskirchstraße 7 42285 Wuppertal	pjacob@uni-wuppertal.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Kastens, Britta	Dipl.-Geogr. Universität Osnabrück Institut für Umweltsystemforschung Barbarastr. 12, E 27 49069 Osnabrück	britta.kastens@usf.uos.de
Kemper, Tobias	Dipl.-Ing. Technische Universität Darmstadt Institut WAR Petersenstraße 13 64287 Darmstadt	t.kemper@iwar.tu-darmstadt.de
Obersteg, Andreas	HafenCity Universität Hamburg FG Stadtplanung und Regionalentwicklung Winterhuder Weg 31 22085 Hamburg	andreas.obersteg@hcu-hamburg.de
Königer, Philipp	Dipl.-Ing. Landeshauptstadt Wiesbaden Stadtplanungsamt Gustav-Stresemann-Ring 15 65189 Wiesbaden	koenigerp@web.de
Lamla, Rabea	Dipl.-Volksw. Hochschule Luzern Wirtschaft Zentralstraße 9 CH-6002 Luzern	rabea.lamla@hslu.ch
Lang, Thilo	Dr.-Ing. Leibniz-Institut für Länderkunde Schongauerstraße 9 04329 Leipzig	mail@thilolang.de
Leber, Nils	Dipl.-Ing. Universität Bonn Institut für Geodäsie und Geoinformation Nußallee 1 53115 Bonn	nleber@uni-bonn.de
von Löwis, Sabine	Dipl.-Geogr. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	sabine.loewis@hcu-hamburg.de
Matern, Antje	Dipl.-Geogr. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	antje.matern@hcu-hamburg.de
Meister, Verena	Dipl.-Geogr. Freie Universität Berlin Institut für Geographische Wissenschaften Malteserstr. 74-100 12249 Berlin	vmeister@zedat.fu-berlin.de
Meng, Rüdiger	Dipl.-Geogr. Universität Mannheim Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie L7, 3-5 68161 Mannheim	rmeng@rumms.uni-mannheim.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Müller, Peter	Dipl.-Ing. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	mueller@arl-net.de
Othengrafen, Frank	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 31 22085 Hamburg	frank.othengrafen@hcu- hamburg.de
Päsler, Sandra	Dipl.-Ing. Technische Universität Dortmund Fakultät Raumplanung August-Schmidt-Str. 10 44221 Dortmund	sandra.paesler@tu-dortmund.de
Papaioannou, Athanasios	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	athanasios.papaioannou@hcu- hamburg.de
Planinsek, Simone	Dipl.-Ing. Technische Hochschule Karlsruhe Institut für Orts-, Regional- und Lan- desplanung Kollegiengebäude am Ehrenhof 76049 Karlsruhe	planinsek@wohnquartiere-bw.de
Preisling, Tobias	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	tobias.preisling@hcu-hamburg.de
Reimann, Sara	Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	reimann@arl-net.de
Reuter, Ruth	Dipl.-Ing. Stadt Dinslaken Planungsamt Hünxer Str. 81 46537 Dinslaken	ruth.svm@web.de
Riechel, Robert	Dipl.-Ing. Technische Universität Darmstadt Institut WAR Petersenstraße 13 64287 Darmstadt	r.riechel@iwar.tu-darmstadt.de
Schaerffer, Mareike	Dipl.-Umweltwiss. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	mareike.schaerffer@hcu- hamburg.de
Scheffler, Nils	Dipl.-Ing. Urban Expert Willibald-Alexis-Str. 40 10965 Berlin	scheffler@urbanexpert.net
Schlichting, Silke Christia- ne	Dipl.-Ing. Bellermannstr. 78 13357 Berlin	silke.schlichting@pisola.net

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Schmitz-Veltin, Ansgar	Dipl.-Geogr. Statistisches Amt der Landeshaupt- stadt Stuttgart Eberhardstr. 39 70173 Stuttgart	ansgar.schmitz-veltin@stuttgart.de
Schmidt, Gabriele	Dipl.-Pol. Humboldt-Universität zu Berlin Mohrenstr. 40/41 10117 Berlin	gabi_sch@gmx.de
Schüler, Daniela	Dipl.-Geogr. Maßmannstr. 21 24118 Kiel	daniela-schueler@web.de
Schramm, Sophie	Dipl.-Ing. Technische Universität Darmstadt Institut WAR Petersenstraße 13 64287 Darmstadt	s.schramm@iwar.tu-darmstadt.de
Schulz, Christian	Dipl.-Volksw. Ringstraße 8 54316 Schöndorf	chrschulz@yahoo.de
Schwabedal, Felix	Hindenburgstr. 3a 21335 Lüneburg	schwabedal@googlemail.com
Schwarting, Henning	Dipl.-Ing. HA Hessen Agentur GmbH Abraham-Lincoln-Str. 38-42 65189 Wiesbaden	henning.schwarting@web.de
Sobiech, Cilli	Dipl.-Geogr. GKSS-Forschungszentrum Geest- hacht GmbH Max-Planck-Str. 1 21502 Geesthacht	cilli.sobiech@gkss.de
Thurmann, Torsten	Dipl.-Ing. Brandenburgische Technische Uni- versität Cottbus Lehrstuhl Stadt- u. Reg.entwicklung Konrad-Wachsmann-Allee 4 03046 Cottbus	thurmann@tu-cottbus.de
Tilger, Katrin	Dipl.-Ing. Bezirksregierung Köln Dez. Ländliche Entwicklung, Boden- ordnung Frankfurter Str. 86-88 53721 Siegburg	katrin.tilger@bezreg-koeln.nrw.de
Torns, Fabian	Dipl.-Ing. Regionalverband Südlicher Ober- rhein Reichsgrafenstr. 19 79102 Freiburg i.Br.	torns@region-suedlicher- oberrhein.de
Wiezorek, Elena	Dipl.-Ing. Dresden Leibniz Graduate School c/o Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. Weberplatz 1 01217 Dresden	e.wiezorek@dlgs.ioer.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Zakrzewski, Philipp	Dipl.-Ing. Universität Stuttgart Pfaffenwaldring 7 70569 Stuttgart	zakrzewski@ireus.uni-stuttgart.de
Zengerling, Cathrin	Ass. iur. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 29 22085 Hamburg	cathrin.zengerling@hcu-hamburg.de
Zimmermann, Thomas	Dipl.-Ing. HafenCity Universität Hamburg Winterhuder Weg 31 22085 Hamburg	thomas.zimmermann@hcu-hamburg.de

Kurzfassungen / Abstracts

Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung

Integration: Current Demands and Strategies in Urban, Spatial and Environmental Planning

Andreas Faludi

Europäische Raumplanung: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft

Wie die EU selbst kann die europäische Raumplanung auf drei Entwicklungsphasen zurückschauen: eine Phase der Neueinführung; eine Flautephase; und eine Phase des Aufschwunges. Während der Einführungsphase wurde mehrfach erfolglos versucht, die europäische Raumplanung zu einem Bestandteil des europäischen Projektes zu erheben. Während der Flautephase liefen entsprechende Initiativen über den Europarat, was schließlich zur Beschließung der Europäischen Raumordnungscharta ("Torremolinos Charta") führte. Seit dem Anfang der Aufschwungsphase galt die Raumplanung als (zwar nicht unumstrittener) Bestandteil der noch entstehenden Kohäsionspolitik der EU. Schließlich räumten die bestehenden Verträge keine Zuständigkeit an die EU für dieses Aufgabenfeld ein. Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Stellenwert der Raumplanung nun anscheinend formal geregelt, doch besteht weiterhin Unsicherheit bezüglich der Form einer EU-Politik des territorialen Zusammenhaltes. Die Debatte um die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik stellt den Kontext dar. Wird sie beibehalten? Wenn ja – welche Rolle spielt dann die territoriale Kohäsionspolitik? Wird sie gerade noch toleriert, oder wird sie – ebenfalls möglich – zur Hauptstütze einer Kohäsionspolitik? Das hängt nicht zuletzt von dem Standpunkt des für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitgliedes ab. Entscheidend ist aber auch, ob es gelingt, einige grundlegenden Fragen zu lösen, bei denen es um eine Reflektion um das Selbstverständnis der EU geht, sowie um das Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten und zu dem Aufgabenfeld Raum bzw. zur Rolle der Raumplanung.

European Spatial Planning: Past, Present and Future

Like the EU, European spatial planning has gone through a launch era, a doldrums era and a boom era. During the launch era there were unsuccessful attempts to make it part of the European project. During the doldrums era, initiatives were channelled through the Council of Europe, leading to the adoption of the Torremolinos Charter. Since the start of the boom era, spatial planning was an albeit controversial part of the emergent EU cohesion policy. After all, the existing treaties failed to give the EU a competence in the matter. With the Lisbon Treaty though, the formal issue appears to be set, but uncertainty concerning the form of EU territorial cohesion policy continues. The context is the debate on the future of cohesion policy. Will it be retained, and if so, what will the role of territorial cohesion policy be? Will it be barely tolerated, or will it be, as it could, a mainstay of cohesion policy? The answer depends amongst others on the Commissioner for Regional Policy, but also on whether fundamental issues can be tack-

led, requiring reflection on the nature of the EU in relation to the nation-states and on space/territory and the role of spatial planning.

Achim Daschkeit

Anpassung an den Klimawandel – Integration durch Raumplanung?

Klimapolitik stützt sich auf zwei Säulen, zum einen auf den Klimaschutz und zum anderen auf die Anpassung an den Klimawandel. Beide Aspekte sind wichtig und es gilt langfristig das eine zu tun, ohne das andere zu lassen. Die deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel wurde im Dezember 2008 vorgelegt und schafft den Rahmen zur nationalen Anpassung an den Klimawandel. Im Vordergrund steht die Ermittlung des Handlungsbedarfs mit dem allgemeinen Ziel der Verringerung der Vulnerabilität. Im Zuge der Strategieentwicklung wurde deutlich, dass es erstens zu Flächennutzungskonflikten kommen kann und dass zweitens die Raumordnung und -planung Instrumente bereithält, um diese Konflikte durch eine integrative Perspektive zu mindern bzw. zu lösen. In Deutschland stellt sich nach vielen Untersuchungen auch die Frage nach der differenzierten Vulnerabilität von Sektoren und Regionen. Integration spielt hier in verschiedenen Dimensionen eine essenzielle Rolle: räumlich, durch die Berücksichtigung regional übergreifender Analysen und Bewertungen von Klimaveränderungen; horizontal, mittels sektorübergreifender Betrachtung, die unterschiedliche Akteure in Planungen mit einbezieht; vertikal in Anbetracht der Berücksichtigung verschiedener Handlungs- und Entscheidungsebenen, von kommunal über europäisch bis international. Fachübergreifende Planungsansätze sind notwendig sowie auch die Klarheit der Möglichkeiten und Grenzen der Anpassung an den Klimawandel aus rechtlicher Sicht, um eine integrative Vorgehensweise zu gewährleisten.

Adaptation to climate change – Integration through spatial planning?

Climate policy is founded on two pillars: on the one hand, there is climate protection, complemented however by policies for adaptation to the consequences of climate change. Both aspects are important: the long-term strategy has to aim for the former, whilst at the same time not neglecting the latter. Germany's strategy for adaptation to climate change was presented in December 2008 and creates a framework for adaptation at national level to the impacts of climate change. The prime focus is on identifying the actions required with the general aim of reducing vulnerability. What became evident within the course of developing this strategy was, firstly, that this can easily result in conflicts over land utilisation, and, secondly, that instruments are available within the various tiers of spatial planning which promote an integration-based perspective to mitigate or even resolve these conflicts. One question which many studies have shown to be important in the German context concerns differences in the levels of vulnerability of different sectors and regions. Here integration has an essential role to play along various dimensions: the spatial dimension, by paying attention to supra-regional analyses and assessments of changes to the climate; the horizontal, through a cross-sectoral perspective which involves a variety of different actors in planning; the vertical, given the need to recognise the various tiers of action and of decision-making, ranging from the local-authority level to the European level, and beyond. In order to ensure that an integration-based approach is adopted, cross-sectoral approaches to planning are called for, as is clarity regarding the statutory scope for, and limits to, adaptation to climate change

Ivonne Fischer-Krapohl

Migrantenökonomie in der Stadt – Räumliche Verteilung, Potenziale und Good-Practice zur kommunalen Förderung

Migration wird angesichts der Schrumpfungsgefahr in bestimmten Räumen in Zeiten des demographischen Wandels und bestehender Spaltungen in den Städten zunehmend als Potenzial erkannt. Die Förderung des selbstständigen Wirtschaftens von Migranten hat sich dabei in den vergangenen Jahren als ein zentraler Ansatzpunkt herausgebildet. Gerade im Praxiszusammenhang der integrierten Stadterneuerung wurde dabei jedoch eine Deckungsgleichheit von benachteiligten Stadtteilen und der Migrantenökonomie suggeriert. Hauptthese des Artikels ist, dass es einer gesamtstädtischen Perspektive bedarf, um dem Gründungsgeschehen bzw. der Selbstständigkeit von Migranten gerecht zu werden und die tatsächliche Bandbreite der Chancen für die Stadt ausmachen zu können. Doch wie prägt sich die Migrantenökonomie gesamtstädtisch aus? Welche Potenziale können aus der Selbstständigkeit von Migranten erwachsen und wie lässt sie sich fördern? Am Beispiel Dortmunds soll diesen Fragen im Artikel nachgegangen werden.

Urban Migrant Economy: Spatial Distribution, Potential, and Good Practice for Municipal Development

In the face of localized urban shrinkage in times of demographic change and existing schisms in the inner cities, the range of potentials of migration is increasingly being recognized. Encouraging migrant populations to operate independent businesses has become a key approach over recent years. However, it has been suggested that the migrant economy is a phenomenon of disadvantaged city quarters. It is the central thesis of this article that a whole-city perspective is required in order to do justice to the foundation of migrant businesses and to entrepreneurship on the part of migrants, and to enable a full-scale evaluation of the potential opportunities they offer to the city. But what is characteristic of the migrant economy within the city as a whole? What potentials can arise from the entrepreneurship of migrants and how can it be fostered? This article considers these questions using the city of Dortmund as a case study.

Sonja Deppisch, Antje Matern, Frank Othengrafen

Räumlicher Zusammenhalt – Integrationsstrategien auf europäischer und nationaler Ebene

Anhand europäischer und nationaler Strategien wird das Ziel des räumlichen Zusammenhaltes diskutiert. Ausgangspunkt bildet das Konzept der territorialen Kohäsion innerhalb der Europäischen Union, dessen aktuelle Einordnung in den europapolitischen Kontext und seine Auswirkungen auf die Regionen. Im Zusammenhang mit der Betrachtung der europäischen Strukturpolitik wird die Frage aufgeworfen, inwiefern das Ziel einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union erreicht wird bzw. erreicht werden kann. Dem Ziel des räumlichen Zusammenhaltes wird der Wachstumsdiskurs der Raumentwicklungspolitik gegenübergestellt, ausgehend von einer zunehmenden Abkehr von der traditionellen Diskussion um Kohäsion hin zur modernen Diskussion um Wettbewerb innerhalb der Raumentwicklungsdiskurse um Kohäsion und Entwicklung. Abschließend werden die Ziele und Strategien sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene diskutiert und Vorschläge zu einer differenzierten Kohäsionspolitik benannt.

Spatial cohesion: integration strategies at the European and national levels

This paper draws on both national and European-level strategies as a basis to discuss the objective of establishing territorial cohesion. It begins by considering the concept of territorial cohesion within the European Union, its current position within the context of European policy, and its impacts on Europe's regions. In the context of examining European structural policy, the authors raise the question as to whether the EU objective of establishing spatially balanced and sustainable development throughout the European Union is being achieved, or indeed is capable of being achieved. The territorial cohesion objective is compared and contrasted with the discourse on growth within the context of spatial-development policy; here the authors proceed from the increasing retreat from the traditional discussion on cohesion in favour of the current competition-oriented discussion on cohesion and development within spatial development. The paper closes with a discussion of aims and strategies at both the European and national levels and with proposals for a more nuanced cohesion policy.

Fabian Torns

Territorialer Zusammenhalt – Positionen und Strategien des grenzüberschreitenden Verflechtungsraumes Oberrhein

Mit dem im Oktober 2008 veröffentlichten „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke“ und dem damit eingeleiteten Konsultationsprozess hat die Europäische Kommission einen neuen Impuls in der Debatte um die räumlichen Wirkungen der Kohäsionspolitik gesetzt. Nach einer Einführung zu dem Begriff „territorialer Zusammenhalt“ werden in diesem Beitrag Positionen und Strategien des grenzübergreifenden Verflechtungsraums Oberrhein aufgezeigt. Anhand von sechs Ansatzpunkten wird dabei ein Bogen zwischen dem abstrakten Ziel der EU-Politik und dem planerischen Handeln auf regionaler Ebene gespannt.

Territorial cohesion: positions and strategies adopted in the cross-border Upper-Rhine region

With its “Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength”, published in 2008, and the consultation process to accompany it, the European Commission provided a new impulse for the debate on the spatial impacts of cohesion policy. Following an introduction to the concept of “territorial cohesion”, the author sets out the positions and strategies adopted in the cross-border Upper-Rhine region. Referring to six points of application, the author spans an arc between the abstract objective of EU policy and planning action on the ground at the regional level.

Torsten Thurmann

Potenziale und Grenzen regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration

Der Beitrag diskutiert die Rolle von Regionalen Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration. Nach einer grundlegenden Einführung zu Regionalen Entwicklungsagenturen werden einige Anforderungen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung für entsprechende Organisationen benannt. Anschließend werden einige wesentliche Potenziale und Grenzen von Agenturen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben gegenübergestellt.

The potentials and limits of regional development agencies in the field of spatial integration

This paper discusses the role of Regional Development Agencies within the field of spatial integration. Starting with a basic introduction to such agencies, the author goes on to enumerate a number of requirements which need to be met by the relevant organisations in the context of spatially integrated regional development. The paper closes with an overview of the key potentials and limits applying to agencies in their attempts to satisfactorily undertake tasks relating to development and overcoming disparities.

Antje Bruns, Mareike Schaerffer

**Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung –
Das Handlungsfeld Klimawandel**

Im Rahmen der Tagung des Jungen Forums im Jahr 2009 widmete sich eine Arbeitsgruppe aktuellen Debatten der raumbedeutsamen Umweltplanung. Das Interesse für das Integrationsprinzip in diesem Handlungsfeld leitet sich aus den gegenwärtigen Bestrebungen der Europäischen Union, integrierte Managementstrategien für ausgewählte Räume (Küstenräume, Flussgebiete) bzw. für ausgewählte globale Herausforderungen (Klimawandel) zu implementieren, ab. Die Beiträge werden durch ihren Fokus auf die Abgrenzung und Bildung von (neuen) Planungs- und Handlungsräumen, den Wandel der Steuerungsformen und -prozesse und einem daraus möglicherweise resultierenden veränderten Verhältnis von räumlicher Querschnittsplanung zu ausgewählten Fachplanungen verbunden.

The principle of integration in environmental planning with spatial impacts: climate change

At the 2009 meeting of the Young Professionals' Forum, one working group was dedicated to considering the current state of discussion in the field of environmental planning with spatial impacts. In this field, interest in the principle of integration stems from current endeavours on the part of the European Union to implement integrated management strategies for selected areas (coastal areas, river catchment areas) as well as in response to selected global challenges (climate change). The papers presented share a common focus on the demarcation and creation of (new) areas for planning and for action, on changes to forms and processes of control, and the possibly ensuing change in the relationship between overarching spatial planning and selected types of sectoral planning.

Frank Buchholz, Tobias Kemper, Robert Riechel

**Strategische Planungen in naturräumlich definierten Handlungsräumen –
Anpassung an den Klimawandel in der Region Starkenburg**

Der Beitrag beschreibt die Erarbeitung eines Handlungskonzepts „Anpassung an den Klimawandel“ im Einzugsgebiet des südhessischen Flusses Gersprenz. Dabei handelt es sich um einen strategischen Planungsprozess, der im Rahmen des Forschungsprojekts KLARA-Net gemeinsam mit den regionalen Akteuren durchgeführt wird. Die Vorgehensweise in einem solchen akteursgetragenen Planungsprozess und die einzelnen Bausteine des Konzepts werden vorgestellt. Überdies werden diese praktischen Erfahrungen eingebettet in den theoretischen Kontext, wobei insbesondere auf die noch junge Diskussion zur strategischen Planung bei der Anpassung an den Klimawandel Bezug genommen wird.

Strategic plans in areas of action defined in terms of natural landscape features: adaptation to climate change in the Starkenburg region

This paper describes work to frame an action strategy for “Adaptation to climate change” for the catchment area of the river Gersprenz in the south of the state of Hesse. This is an example of a strategic planning process conducted in partnership with regional actors within the framework of the KLARA-Net research project. The authors describe the approach adopted in a planning process of this type, which is carried by the actors involved in it; they then set out the individual component parts of the strategy. Moreover, practical experience is embedded within the theoretical context; here reference is made in particular to the discussion – still in its infancy – on strategic planning in the context of adaptation to climate change.

Enke Franck

Klimaanpassung in der räumlichen Planung in Niedersachsen – Das Forschungsprojekt KLIFF-IMPLAN

Der Forschungsverbund „Klimafolgenforschung – Szenarien für die Klimaanpassung (KLIFF)“ des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur soll die wissenschaftlichen Grundlagen für die Anpassung an den Klimawandel auf lokaler und regionaler Ebene in Niedersachsen weiterentwickeln und Forschungsaktivitäten in einem interdisziplinären Ansatz zusammenführen. Um eine wirksame Implementierung der Ergebnisse des Forschungsverbunds KLIFF in die Planungspraxis und eine Umsetzung von Anpassungsmöglichkeiten zu ermöglichen, soll eine den Forschungsverbund begleitende Dialogplattform „IMPLAN“ (IMplementierung von Ergebnissen aus KLIFF in der räumlichen PLANung in Niedersachsen) eingerichtet werden, in der die einzelnen Forschungsprojekte und ihre Ergebnisse mit Experten aus den Raumwissenschaften sowie der Planungspraxis hinsichtlich ihrer raumplanerischen Relevanz analysiert sowie in Zusammenarbeit mit Vertretern der Regionalplanung konkrete Anpassungsmaßnahmen erarbeitet werden.

Adaptation to climate change in spatial planning in Lower Saxony: the KLIFF-IMPLAN research project

The KLIFF research alliance for research into the consequences of climate change and scenarios for adaptation to climate change, set up by the Lower Saxony Ministry for Science and Culture (the name being based on the German term for its remit: “KLIma-FolgenForschung”), is tasked with advancing the development of the scientific foundations for adaptation to climate change at both local and regional levels in Lower Saxony, and with bringing together research activities within one interdisciplinary approach. In order to enable effective implementation at the level of planning practice of the research findings flowing from the KLIFF research alliance, and equally implementation of the opportunities identified for adaptation measures, it is planned to put in place a dialogue platform to be known as IMPLAN (from IMplementation of the KLIFF findings in spatial PLANning in Lower Saxony). Here it will be possible to analyse both the individual research projects and the findings they produce with experts from the spatial sciences and from planning practice in terms of their actual relevance for spatial planning, and, in co-operation with representatives from regional planning agencies, to frame concrete adaptation measures.

Cilli Sobiech

Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren

Anfang 2009 wurde von der EU-Kommission ein strategisches Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen vorgeschlagen. Ziel ist es, auf der Basis bereits existierender EU-Rechtsinstrumente eine Gemeinschaftsstrategie zu entwickeln. Der Beitrag gibt einen Überblick zu den wichtigsten EU-Ansätzen mit Bezug zur Katastrophenprävention sowie eine Einordnung dieser Ansätze in das Konzept eines umfassenden Risikomanagements. Die von der EU erarbeiteten Handlungsbereiche, mit denen Katastrophenverhütung angestoßen werden soll, werden hinsichtlich des zu erreichenden Ziels einer verbesserten Präventionskultur und eines integrativen Risikoverständnisses bewertet.

An improved culture of prevention in the EU: the call for an integrative and process-oriented view of the risk from natural hazards

At the beginning of 2009, the EU Commission put forward a strategic concept for the Community for the prevention of both natural and man-made disasters. The aim is to develop a Community strategy based on existing legal instruments. This paper provides a survey of the most important approaches on the part of the EU in respect of the prevention of disasters, and it locates these approaches within the concept of comprehensive disaster management. In the context of the goal to be achieved, the areas for action identified by the EU as the targets for action to prevent disasters are evaluated in terms of their contribution to improving the culture of prevention and to achieving a more integration-oriented understanding of risk.

Anna Growe, Thomas Zimmermann

Zivilgesellschaft: Integration oder Kräftezerren in Planungsprozessen?

Anfang 2009 wurde von der EU-Kommission ein strategisches Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen vorgeschlagen. Ziel ist es, auf der Basis bereits existierender EU-Rechtsinstrumente eine Gemeinschaftsstrategie zu entwickeln. Der Beitrag gibt einen Überblick zu den wichtigsten EU-Ansätzen mit Bezug zur Katastrophenprävention sowie eine Einordnung dieser Ansätze in das Konzept eines umfassenden Risikomanagements. Die von der EU erarbeiteten Handlungsbereiche, mit denen Katastrophenverhütung angestoßen werden soll, werden hinsichtlich des zu erreichenden Ziels einer verbesserten Präventionskultur und eines integrativen Risikoverständnisses bewertet.

Civil society: integration or wasted energy in planning processes?

The article is an introduction to the work and discussion of the workshop “Civil society: integration or wasted energy in planning processes?”. On the one hand, the article focuses on several conjunctions between the heterogeneous requirements of the civil society and planning authorities. On the other hand, it discusses the conjunction of requirements in different planning processes (top-down or bottom-up). In addition, the authors discuss more abstract aspects of integration, and they question the impact of different pressure groups. Improving the quality of planning processes and planning contents should be the aim of integrating the civil society within planning processes.

Furthermore, citizen participation in politics and in decision-making processes can be supported through involvement in planning processes.

Gabriele Schmidt

Hoffnungsträger Zivilgesellschaft? Stellenwert zivilgesellschaftlicher Partizipation im New Deal for Communities in England

Im Feld der sozialen Stadtentwicklung wird der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in Governance-Prozessen ein großer Stellenwert beigemessen. Insbesondere unter New Labour in England nehmen lokale Partnerschaften einen zentralen Platz ein. Am Beispiel des New-Deal-for-Communities-Programm (NDC) werden die unterschiedlichen Erwartungen aufgezeigt, die dem ‚partnership paradigm‘ zugrunde liegen. Ob sich diese Ziele zu gleichen Anteilen verwirklichen lassen und welche Einflussfaktoren eine kooperative Zusammenarbeit zwischen politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren begünstigen bzw. behindern, wird am Beispiel der NDC-Partnership ‚Community at Heart‘ in Bristol analysiert.

Civil society – the great white hope? The status of civil-society participation in the new deal for communities in England

Within the field of socially oriented urban development, great importance is attached to the participation of civil-society actors in governance processes. In particular under New Labour in England, local partnerships have had a key role assigned to them. The expectations which underlie the “partnership paradigm” are outlined by describing the New Deal for Communities programme (NDC). In order to investigate whether these aims can all be achieved in equal measure, and to identify the factors which promote or impede co-operative partnerships between politico-administrative units and civil-society actors, the author refers for illustration to the NDC partnership “Community at Heart” in Bristol.

Elena Wiezorek

Zwischen Traum und Wirklichkeit – Theoretische Reflexionen über die kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung mittels Eigentümerstandortgemeinschaften

Gesamtgesellschaftliche Veränderungen wie die Globalisierung, der wirtschaftliche oder der demographische Wandel scheinen neue Steuerungsansätze in der Stadtentwicklung zu erfordern. So verweist die aktuelle Stadtentwicklungspolitik darauf, dass eine verstärkte Integration privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte notwendig sei. Der Artikel zeichnet den Paradigmenwechsel hoheitlicher Steuerung von Government zu Governance und innerhalb der Governance von individueller zur kollektiven Steuerung nach. Ein neues Instrument zur kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung sind sogenannte Eigentümerstandortgemeinschaften. Der Artikel vollzieht die Handlungslogiken gemeinschaftlicher Privatinitiativen nach. Abschließend werden drei grundlegende Handlungsoptionen zur privaten Bereitstellung öffentlicher Güter (keine Realisierung der Projekte; Realisierung der Projekte im Alleingang Einzelner und die gemeinschaftliche Erstellung der Projekte) diskutiert.

Between dream and reality: theoretical reflections on the collective integration of property owners in urban development through local associations of property owners

Changes impacting on society in its entirety – such as globalisation, and economic and demographic change – appear to call for new approaches to guidance and control in urban development. Thus urban-development policy has recently stressed the need to increase the involvement of private-sector and civil-society forces. This paper traces this paradigm shift in the exercise of state authority away from government towards governance, and within governance from individual to collective control. One new instrument for the collective integration of property owners within urban development is represented by what are known as local associations of property owners. This paper reconstructs the action logics of joint private initiatives. It culminates in a discussion of three fundamental options for action regarding the private-sector provision of public goods (not implementing projects; implementation of projects by individuals acting alone; joint project implementation).

Nils Scheffler

Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Bananenkellers – Eine Kombination aus Bottom-up- und Top-down-Ansatz

Der Beitrag zu Beteiligungsverfahren betrachtet Konfliktpunkte zwischen Top-down- und Bottom-up-Planungsprozessen und diskutiert Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration der Zivilgesellschaft in Planungsverfahren. Am Beispiel der Neugestaltung des Bananenkellers bzw. des Paradeplatzes in Fürstenwalde/Spree wird ein Beteiligungsverfahren vorgestellt, das eine Kombination aus Bottom-up- und Top-down-Vorgehen ist. Anhand dieses Beispiels werden theoretische und praktische Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse mit der Zielrichtung „Planungen an den Bedürfnissen der ‚Betroffenen‘ ausrichten“ sowie „lokales Wissen und Bedürfnisse anzapfen“ diskutiert.

Participation procedures in the redevelopment of the “Banana cellar”: a combination of top-down and bottom-up approaches

This paper on participation procedures considers the points of conflict which arise between top-down and bottom-up planning processes and discusses the conditions which have to be in place if the civil society is to be successfully integrated within planning procedures. Illustrated by reference to the redevelopment of what is known in Fürstenwald/Spree as the “banana cellar” and the parade ground, the author describes a participation procedure which represents a combination of top-down and bottom-up approaches. This case study serves as the background for a discussion of the theoretical and practical conditions required for the successful integration of civil society within planning processes displaying an orientation to “planning according to the needs of those affected” and to “tapping into local knowledge and responding to local needs”.

Tobias Preisung, Antje Bruns, Thomas Zimmermann

Stadt, Land Me(e/h)r – ein Mosaik der Integration?

Zum Abschluss des Jungen Forums 2009 wurde im Sinne des Tagungsthemas „Integration“ ein neuer Ansatz der Plenumsarbeit ausprobiert. Mithilfe der Methode „OpenSpace“ wurden in den Arbeitsgruppen vorbereitete Fragestellungen übergreifend diskutiert und die Ergebnisse reflektiert. Hier erreichte die Diskussion zwar eine geringere Tiefe als in den Arbeitsgruppen, aber es konnten wichtige Querbezüge der einzelnen Themen hergestellt werden. Das Ergebnis war eine übergreifende Diskussion des Tagungsthemas „Integration – Stadt, Land, Mee(h)r“ deren Ergebnis das Junge Forum 2009 gewinnbringend abrundete. Integration wurde als eine Aufgabe herausgestellt, die Planung und Akteure in vielfältiger Weise fordert, was Planungsinhalte und nötige Qualifikationen der Planenden angeht.

“Stadt, Land Me(e/h)r”: a mosaic of integration?

At the end of its conference, the Junges Forum 2009 (Young Professionals' Forum) tried a new approach to working in the plenum within the spirit of the conference topic of “integration”. The “OpenSpace” method allowed for joined-up discussion of the questions prepared in the working groups and reflection on the results of discussion. This discussion could not be as in-depth as the preceding discussions in the respective working groups, but the results revealed important cross-connections. In a very positive way, the discussion pulled together various aspects of the conference topic of “Integration – Stadt, Land, Mee(h)r” (“Town, country and beyond”), a title which in German plays on the homophony of the words for ‘sea’ and ‘more’. Integration was seen as a multi-faceted challenge to planning and to all of the actors involved, touching both on the content of planning as well as on the qualifications required on the part of planners.

Integration und der Herstellung von räumlichen, politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Einheiten kommt innerhalb der Stadt- und Regionalplanung eine immer größer werdende Bedeutung zu. Dabei ist aber nicht klar, welche Einheit hergestellt werden soll, wie sich der Prozess des Aufbaus von Zusammenhalt planerisch gestalten lässt und welche Auswirkungen diese Prozesse auf die räumliche und kulturelle Vielfalt haben. Fördert nicht gerade die Auseinandersetzung mit dem Anderen, mit verschiedenen Sichtweisen und Ideen die Diversität, die Neuerungen und Innovationen erzeugt? Benötigen beispielsweise Metropolen nicht ein Hinterland, das die metropolitanen Dienste nutzt und selbst ökologische Ausgleichs- und Erholungsräume bietet?

Doch Vielfalt und Abspaltung führen auch zu Fremdheit und Ausgrenzung – zu sozialer Ausgrenzung von ethnischen Minderheiten oder sozial Schwachen ebenso wie zu wirtschaftlicher Abkopplung oder politischer Ausgrenzung von Räumen. Wie gelingt beispielsweise der Balanceakt zwischen Integration unterschiedlicher ethnischer, sozialer, politischer und religiöser Gruppen in die Stadtgesellschaft und der Erhaltung der Vielfalt des städtischen Lebens, die doch gerade die Anziehungskraft von Städten ausmacht? Wie lassen sich Raumnutzungskonflikte minimieren und zivilgesellschaftliche Initiativen für Planungsprozesse produktiv nutzen, wie lässt sich das Gemeinwohl auch ohne eine restriktive Ordnungsplanung wahren?

Das Junge Forum der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) griff mit seiner Tagung „Integration – Stadt, Land, Me(e/h)r“ vom 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg dieses hochaktuelle Thema auf. Die vorgetragenen und diskutierten Beiträge aus Wissenschaft und Praxis sind Gegenstand dieses Arbeitsmaterials. Neben grundlegenden Fragestellungen beziehen sich die Beiträge auf vier übergeordnete Themenbereiche:

- Integration von Zuwanderern in der Stadt und im Quartier
- Integrationsstrategien für die Stadtregion und europäische Kohäsion
- Das Integrationsprinzip in der raumbedeutsamen Umweltplanung
- Integration in (Planungs-)Prozesse

Within both urban and regional planning, increasing importance is coming to be attached to integration and the creation of spatial, political, economic and social units. However, it is by no means clear what kind of units should be established, just how the process of creating cohesion can be steered through spatial planning, nor what consequences these processes may have for spatial and cultural diversity. Is it not precisely encounters with the “other”, with different points of view and ideas that give rise to the very diversity which generates innovation? Is it not also the case that metropolises need a hinterland which makes use of metropolitan services and at the same time provides space for both ecological balance and recreation?

And yet, diversity and fragmentation also lead to a sense of alienation and to exclusion: both to the exclusion of ethnic minorities and of socially disadvantaged groups, and to some areas becoming uncoupled from economic activity or marginalised politically. How can a balancing act most effectively be performed between integrating diverse ethnic, social, political and religious groups into urban society, on the one hand, and preserving the diversity of urban life, a key aspect of the appeal that cities exert? How can conflicts over the use of space be kept to a minimum and civil-society initiatives put to productive use within planning processes, and how can the common good be safeguarded without resorting to restrictive, plan-led planning?

This was the burning issue addressed by the ARL's Young Professionals' Forum at its conference on *“Integration – Stadt, Land, Me(e/h)r”* (“Integration – Town, country and beyond”), held in Hamburg from June 10-12, 2009. This collection of working materials brings together the contributions from both planning academics and practitioners presented and discussed at the conference. In addition to addressing more fundamental issues, the papers can all be related to four overriding topic areas:

- Integrating incomers at the city and neighbourhood levels
- Integration strategies for city regions and European cohesion
- The principle of integration in the context of environmental planning with spatial impacts
- Integration in (planning) processes.